

# VU Research Portal

## **Knelpunten in de internationale samenwerking in ontnemingszaken**

Moors, J.A.; Borgers, M.J.

2006

[Link to publication in VU Research Portal](#)

### ***citation for published version (APA)***

Moors, J. A., & Borgers, M. J. (2006). *Knelpunten in de internationale samenwerking in ontnemingszaken*. IVA/WODC.

### **General rights**

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal ?

### **Take down policy**

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

### **E-mail address:**

[vuresearchportal.ub@vu.nl](mailto:vuresearchportal.ub@vu.nl)

# **Knelpunten in de internationale samenwerking in ontnemingszaken**

Tilburg, januari 2006.

J.A. Moors  
M.J. Borgers

m.m.v.  
J. van Haaf  
J.W.M.J. van Poppel  
J.B.H.M. Simmelink  
F.H.N. Alderliesten  
N. Abu Ghazaleh

IVA Beleidsonderzoek en Advies

Uitgever: IVA

Warandelaan 2, Postbus 90153, 5000 LE Tilburg

Telefoonnummer: 013 – 4668466, telefax: 013 – 4668477

Website: [www.iva.nl](http://www.iva.nl)

Drukwerk: Verdivas Communicatieproducties, Tilburg

© 2006 WODC

ISBN 90-6835-415-9

Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd en/of worden openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm of op welke andere wijze dan ook zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van WODC.

Het gebruik van cijfers en/of tekst als toelichting of ondersteuning bij artikelen, boeken en scripties is toegestaan, mits de bron duidelijk wordt vermeld.

# Inhoudsopgave

## **Samenvatting 1**

### **1. Inleiding 15**

- 1.1. Aanleiding voor het onderzoek 15
- 1.2. Probleemstelling en doelstelling 16
- 1.3. Onderzoeksvragen 17
- 1.4. Uitgangspunten van het onderzoek 18
- 1.5. Conceptueel kader 19
- 1.6. Onderzoeksmethoden 20
- 1.7. Enkele juridische begrippen 22
- 1.8. Opbouw van hetrapport 25

### **2. Het organisatorische kader van internationale samenwerking in ontnemingszaken 27**

- 2.1. Hoe werkt internationale ontneming? 27
  - 2.1.1. Nationale en internationale dimensies 27
  - 2.1.2. Internationale verdragen 28
  - 2.1.3. Europees raamwerk 30
  - 2.1.4. Internationale instanties 33
- 2.2. Het organisatorische kader in Nederland 34
- 2.3. Het organisatorische kader in België 37
- 2.4. Het organisatorische kader in Turkije 40
- 2.5. Het organisatorische kader in Spanje 42
- 2.6. Het organisatorische kader in het Verenigd Koninkrijk 43
- 2.7. Overeenkomsten en verschillen 48

### **3. Registratie en administratie 51**

- 3.1. Geautomatiseerde registratie en administratie van rechtshulpverzoeken 51
- 3.2. Aantal, aard en omvang ontnemingsverzoeken 53
  - 3.2.1. Onderzoeksaanpak 53
  - 3.2.2. Uitkomsten 56
- 3.3. Bevindingen 61

### **4. Knelpunten bij internationale samenwerking 63**

- 4.1. Knelpunten in de internationale samenwerking 65
  - 4.1.1. Knelpunten in de bilaterale samenwerkingsrelaties 65
  - 4.1.2. Knelpunten in de bilaterale samenwerking België - Nederland 73
  - 4.1.3. Knelpunten in de bilaterale samenwerking Turkije - Nederland 78
  - 4.1.4. Knelpunten in de bilaterale samenwerking Spanje - Nederland 83
  - 4.1.5. Knelpunten in de bilaterale samenwerking Verenigd Koninkrijk - Nederland 86
- 4.2. Generieke knelpunten 90
- 4.3. Bevindingen 91

### **5. Nadere beschouwing van knelpunten en oorzaken 95**

- 5.1. Nadere beschouwing van oorzaken en redenen 96
- 5.2. Het juridische kader voor internationale samenwerking 99
  - 5.2.1. De knelpunten in het licht van de Europese regelgeving 99
  - 5.2.2. Mogelijke juridische barrières 101
- 5.3. Oplossingsrichtingen 106

### **6. Resultaten 111**

### **Summary 121**

### **Literatuur 135**

### **Bijlagen 141**

- Bijlage 1: Beschrijving van de onderzoeksaanpak 143
- Bijlage 2: Samenstelling begeleidingscommissie 151
- Bijlage 3: Informanten, respondenten en contactpersonen 153
- Bijlage 4: Enquête 161
- Bijlage 5: Internationale verdragen betreffende samenwerking in ontnemingszaken 169
- Bijlage 6: Internationale samenwerking in ontnemingszaken: het raamwerk van de Europese Unie 191

Bijlage 7: Overzicht van informatiebronnen van politie en justitie met betrekking tot internationale samenwerking bij ontneming 217



# Samenvatting

Deze studie beoogt inzicht te bieden in de gang van zaken bij de internationale samenwerking in ontnemingszaken, de knelpunten die daarbij bestaan en de gevolgen van de internationale samenwerking voor het ontnemen van wederrechtelijk verkregen voordeel. Teneinde dit inzicht te verkrijgen zijn de samenwerkingsrelaties tussen Nederland, België, Turkije, Spanje en het Verenigd Koninkrijk bestudeerd door middel van dossierstudie, telefonische en face-to-face interviews, een expertmeeting en het uitzetten van een schriftelijke vragenlijst. Tevens heeft een oriëntatie plaatsgevonden op het juridische kader van internationale samenwerking in internationaal en Europees verband.<sup>1</sup> De onderzoeksresultaten laten zich als volgt samenvatten.

## 1. Het proces van internationale samenwerking in ontnemingszaken

In deze studie worden twee clusters onderzoeksvragen beantwoord. Het *eerste cluster onderzoeksvragen* heeft betrekking op de manier waarop in de praktijk de internationale samenwerking in ontnemingszaken verloopt. Het gaat hierbij enerzijds om een beschrijving van de organisatie van het proces van internationale samenwerking in Nederland, België, Turkije, Spanje en het Verenigd Koninkrijk (§ 1.1). Anderzijds betreft het de analyse van het beschikbare cijfermateriaal om kwantitatief inzicht te geven in de omvang, aard en resultaten van internationale samenwerking in ontnemingszaken (§ 1.2). Het tweede cluster onderzoeksvragen wordt uitgewerkt in § 2 van deze samenvatting.

### 1.1. Organisatie

Uit het onderzoek komt duidelijk naar voren dat de wijze waarop internationale samenwerking in ontnemingszaken plaatsvindt een internationale c.q. bilaterale én een nationale dimensie heeft. De internationale c.q. bilaterale dimensie heeft betrekking op de afspraken die – al dan niet in Europees verband – tussen landen zijn gemaakt om elkaar bijstand te verlenen in ontnemingszaken. Deze afspraken behelzen, kort gezegd, dat een land op verzoek van een ander land

---

1. Behoudens incidentele verwijzingen naar gebeurtenissen van later datum, door de auteurs toegevoegd bij de finale redactie van deze studie, is het onderzoek afgesloten op 1 juli 2005.



bewijsmateriaal vergaart, beslag legt op voorwerpen of vermogensbestanddelen, of een ontnemingssanctie ten uitvoer legt. Op basis van deze regelgeving vindt communicatie en interactie plaats tussen de centrale autoriteiten en de uitvoeringsorganisaties van de betrokken landen. Tot op zekere hoogte wordt in de internationale en met name de Europese regelgeving voorgeschreven op welke wijze die interactie zou moeten verlopen.

Bij de interactie tussen de autoriteiten en uitvoeringsorganisaties van de betrokken landen zijn soms internationale instanties betrokken – Interpol, Europol en/of Eurojust – of wordt gebruik gemaakt van al dan niet geformaliseerde netwerken, zoals het Europees Justitieel Netwerk (EJN) en/of het Camden Assets Recovery Inter-agency Network (CARIN). Deze instanties en netwerken hebben een faciliterende functie. Ze nemen een handeling in het samenwerkingsproces over, versnellen die handeling, of verschaffen relevante informatie om de internationale samenwerking te bevorderen. Deze internationale instanties nemen de uitvoering en afwikkeling van de bestaande rechtshulpprocedures niet over.

De nationale dimensie van internationale samenwerking omvat alle activiteiten die binnen het eigen land worden verricht met het oog op de internationale rechtshulp. Hieronder valt niet alleen de uitvoering van inkomende verzoeken, maar ook de voorbereiding en bewaking van uitgaande verzoeken. De wijze waarop de samenwerking tussen staten verloopt, wordt primair bepaald door de nationale wetgeving én de manier waarop de verwerking en behandeling van rechtshulpverzoeken op nationaal niveau is georganiseerd. Daarnaast oefent de internationale regelgeving invloed uit op de juridische context van de samenwerking, niet of nauwelijks op de organisatie van het proces van samenwerken.

Uit de beschrijving van het proces van internationale samenwerking tussen Nederland, België, Turkije, Spanje en het Verenigd Koninkrijk komt een aantal kenmerken van die samenwerking naar voren die aanleiding geven tot enkele resumerende opmerkingen:

- Voor de verzending van rechtshulpverzoeken worden – vaak gelijktijdig – diverse kanalen gebruikt. In alle landen verloopt de formele verzending in elk geval via de centrale autoriteit die tot taak heeft de verzoeken te toetsen, te registreren en door te zenden aan de centrale autoriteit in de aangezochte staat. In Nederland en België gaat het in zoverre om een formele handeling van de centrale autoriteit, want rechtshulpverzoeken worden vaak ook rechtstreeks verzonden naar het bevoegde uitvoeringsorgaan in de aangezochte staat, met een afschrift aan de centrale autoriteit in het eigen land die het verzoek op zijn beurt weer doorzendt aan de centrale autoriteit in de aangezochte staat. De centrale autoriteit neemt in elk van de landen formeel een belangrijke positie in. Het belang van informele contacten en netwerken neemt in de praktijk echter toe.
- De onderzochte landen maken niet meer dan incidenteel gebruik van de diensten van geïnstitutionaliseerde internationale organisaties als Interpol, Europol en Eurojust. Alleen Spanje maakt voor de verzending van rechtshulpverzoeken intensief gebruik van het Interpolkanaal. De vorm en rol van netwerkorganisaties als het EJN en met name CARIN

sluit meer dan die van Interpol, Europol en Eurojust aan op de praktijk van internationale samenwerking.

- De tenuitvoerlegging van rechtshulpverzoeken vindt in de onderzochte landen plaats op decentraal niveau. De verzoeken worden neergelegd bij de autoriteiten die op grond van het nationale recht bevoegd zijn tot het uitoefenen van de bevoegdheid waarop het verzoek betrekking heeft. In de praktijk ligt het accent op internationale samenwerking tussen decentrale autoriteiten.
- In de onderzochte landen zijn geen specifieke uitvoeringsorganen voor de afwikkeling van rechtshulpverzoeken in ontnemingszaken aangewezen. Expertisecentra op het gebied van ontneming, zoals het Bureau Ontneming Openbaar Ministerie (BOOM) in Nederland en het Centraal Orgaan voor de Inbeslagname en de Verbeurdverklaring (COIV) in België hebben geen specifieke inhoudelijke taakstelling op het terrein van internationale samenwerking met betrekking tot ontneming. In de praktijk vervullen zij wel een faciliterende rol.

## **1.2. Cijfermateriaal**

Het actuele aantal inkomende en uitgaande rechtshulpverzoeken met betrekking tot ontneming, de resultaten van die verzoeken (de omvang en waarde van de voorwerpen en tegoeden waarop (conservatoir) beslag is gelegd en/of die zijn ontnomen) en de manier waarop samenwerkingspartners de kosten en baten van ontnemingsprocedures hebben verdeeld, blijkt voor de Nederlandse situatie op basis van het beschikbare cijfermateriaal *niet* volledig en betrouwbaar in kaart gebracht te kunnen worden. De registratie bij de centrale autoriteit (BIRS) is onvolledig, de registratie bij arrondissements- en ressortsparketten ontbreekt en is ook nauwelijks te reconstrueren omdat bij de meeste arrondissements- en ressortsparketten het overzicht ontbreekt over ontnemingsdossiers met een internationale component en over dossiers die verband houden met de uitvoering van inkomende rechtshulpverzoeken in ontnemingszaken.

De gegevens die zijn bijeengebracht suggereren dat jaarlijks in totaal ongeveer dertig internationale rechtshulpverzoeken met betrekking tot ontneming gedaan worden. Nederland treedt hierbij overwegend op als verzoekende staat. Deze uitgaande verzoeken hebben voornamelijk betrekking op Zwitserland, Spanje, Turkije, Marokko, Engeland, Duitsland en Luxemburg. Volgens opgave van de arrondissements- en ressortsparketten, alsmede het landelijk parket liepen er in de periode 2000 – 2005 in totaal drieëndertig internationale ontnemingszaken die betrekking hadden op België, het Verenigd Koninkrijk, Turkije en Spanje. In diezelfde periode was de gemiddelde doorlooptijd van een uitgaand rechtshulpverzoek acht maanden in zaken die zijn afgedaan en tweeëntwintig maanden in nog lopende zaken. De inkomende rechtshulpverzoeken blijken vooral afkomstig zijn uit de buurlanden: België, Duitsland en Engeland. Van de inkomende verzoeken hebben de afgehandelde rechtshulpverzoeken gemiddeld dertien maanden in beslag genomen, terwijl bij de lopende zaken sinds ontvangst gemiddeld ruim drieëntwintig maanden is verstreken.

Aan het cijfermateriaal kunnen geen conclusies worden verbonden. Evenmin bieden ze een indicatief beeld van de kwantitatieve stand van zaken ten aanzien van internationale samenwerking in ontnemingszaken.

## **2. Knelpunten bij internationale samenwerking in ontnemingszaken**

Het *tweede cluster onderzoeksvragen* betreft de knelpunten die volgens de respondenten optreden in het proces van internationale samenwerking in ontnemingszaken tussen Nederland en België, Spanje, Turkije en het Verenigd Koninkrijk (§ 2.1). Behalve deze knelpunten worden ook de oorzaken en redenen van deze knelpunten, zoals de respondenten die hebben genoemd, geïnterviewd (§ 2.2). In aanvulling op deze brede inventarisatie wordt – vanuit het perspectief van de onderzoekers – een beknopte nadere beschouwing gegeven van de oorzaken en redenen van de geconstateerde knelpunten. Bovendien wordt aandacht besteed aan een aantal knelpunten in de organisatie van het proces van internationale samenwerking in ontnemingszaken die door de respondenten niet als zodanig zijn geëxpliciteerd, maar naar het oordeel van de onderzoekers toch van invloed moeten worden geacht op dat proces (§ 2.3). Het gaat hierbij enerzijds om de uitvoeringspraktijk, maar ook tegen de achtergrond van de uitzetting van de internationale en Europese regelgeving is anderzijds een aantal knelpunten te benoemen als het niet-nakomen van geldende normen die in dat juridisch kader zijn vastgelegd, dan wel als voortvloeiend uit juridische barrières voor internationale samenwerking in ontnemingszaken (§ 2.4).

### **2.1. Inventarisatie knelpunten**

Bij het inventariseren van de factoren die, volgens de respondenten, een negatieve invloed uitoefenen op het proces van internationale samenwerking in ontnemingszaken, is gekeken naar knelpunten in de verschillende samenwerkingsrelaties die in direct verband staan met het proces van internationale samenwerking. Daarnaast ging de aandacht uit naar oorzaken en redenen in de nationale (ontnemings) praktijk die de knelpunten in de verschillende bilaterale samenwerkingsrelaties hebben op het proces van internationale samenwerking. Uit de inventarisatie bleek dat de gesignaleerde knelpunten zich niet of slechts in beperkte mate lieten verbinden met de fasen in het ontnemingsproces en/of met de specifieke bilaterale samenwerkingsrelaties. Hoewel op onderdelen knelpunten of oorzaken en redenen kunnen worden aangewezen die wel verband houden met een specifieke fase of een bepaalde samenwerkingsrelatie, zijn de belangrijkste knelpunten in de internationale samenwerking algemeen van aard.

#### *Knelpunten in de bilaterale samenwerkingsrelaties*

Wat de bilaterale samenwerkingsrelaties van Nederland met België, Spanje, Turkije en het Verenigd Koninkrijk betreft, komt uit de inventarisatie een globaal, uiteraard op de ervaring en

beleving van de respondenten gebaseerd beeld naar voren. De 'bilaterale beeldvorming' kan als volgt worden samengevat.

De relatie tussen Nederland en België is over het algemeen goed tot zeer goed te noemen. Belangrijke factoren daarvoor lijken te zijn gelegen in het gemeenschappelijke taalgebied, de geografische en culturele nabijheid, en de nauwe contacten tussen de expertisecentra van beide landen (BOOM en COIV). Ook de relatie tussen de centrale autoriteiten is goed. Waar zich problemen voordoen, houden die veelal verband met beslaglegging of executie, zelden of nooit met de opsporingsfase. Een specifiek knelpunt dat wordt genoemd, is de geregeld te summiere onderbouwing van Belgische rechtshulpverzoeken met betrekking tot ontneming. Als oorzaak voor de knelpunten noemen de respondenten de beperkte prioriteit die in beide landen aan ontnemen wordt gehecht.

Ook de samenwerkingsrelatie tussen Nederland en het Verenigd Koninkrijk wordt als goed ervaren. Taalproblemen doen zich volgens de respondenten doorgaans niet voor. Uit de dossierstudie is de onderzoekers echter gebleken dat niet-professionele vertalingen van documenten naar het Engels soms storende taalfouten bevatten en dat professionele vertalingen soms specifieke juridische begrippen met betrekking tot een ontnemingszaak onjuist weergeven. De onderbouwing van rechtshulpverzoeken met betrekking tot ontneming is in orde, al zijn er van Britse zijde wel klachten over de inkleding voor zover die betrekking heeft op het punt van de (eigendoms)verhouding tussen de verdachte/veroordeelde en de in beslag te nemen voorwerpen. De verschillen tussen de rechtstelsels worden, vooral vanuit Nederland, als complicerende factor beschouwd, maar de samenwerking lijkt daar in de dagelijkse praktijk niet veel hinder van te ondervinden. Nederlandse respondenten ervaren de Britse organisatie ten aanzien van ontneming van misdaadgeld als complex vanwege de veelheid aan betrokken uitvoeringsinstanties. Britse respondenten wijzen op de in hun ogen laconieke houding van Nederland ten aanzien van *asset sharing*.

Nederland treedt in relatie tot Turkije voornamelijk op als verzoekende staat en niet als aangezochte staat. Voor wat betreft de samenwerkingsrelatie met Turkije geven de Turkse respondenten aan dat de inkleding van Nederlandse rechtshulpverzoeken tekort schiet. Vanuit Nederland wordt wisselend geoordeeld over de diepgang van het onderzoek dat op verzoek van Nederland wordt verricht. Waar het gaat om de wijze waarop men elkaar over en weer bejegend, valt het op dat de Nederlandse wijze van opereren door Turkse respondenten soms als hautain en ongeduldig wordt aangemerkt. Ook treden er, zo stellen Nederlandse respondenten, communicatiemoeilijkheden op indien Nederlandse politieambtenaren zich rechtstreeks in contact stellen met de betrokken Turkse rechters. Voor het welslagen van de samenwerking dient de Turkse autoriteiten tijdig inzicht te worden gegeven in de zaak waarin men beoogt samen te werken en zou de communicatie zoveel mogelijk moeten verlopen tussen personen met een gelijkwaardige functie. In de praktijk lijkt de samenwerking over het algemeen naar tevredenheid te verlopen.

Ten aanzien van Spanje treedt Nederland eveneens vooral op als verzoekende staat. Respondenten wijzen erop dat de uitvoering van rechtshulpverzoeken in Spanje relatief veel tijd kost, de contacten formeel verlopen en dat de Spaanse autoriteiten vrijwel nooit om een aanvullende toelichting verzoeken indien een rechtshulpverzoek onvoldoende is onderbouwd. Nederlandse respondenten ervaren dat Spaanse autoriteiten geen prioriteit leggen bij de internationale samenwerking (in ontnemingszaken). Voor Nederland is het daarbij lastig om in Spanje rechtstreeks contact te zoeken met de bij de uitvoering van verzoeken betrokken personen, onder andere omdat communicatie veelal alleen in het Spaans mogelijk is. Ook zou vanuit Spanje nauwelijks terugkoppeling plaatsvinden over de uitvoering van een verzoek. In Nederland lijkt daarnaast onvoldoende zicht te bestaan op de wijze waarop in Spanje de voor ontneming relevante bevoegdheden juridisch zijn vormgegeven.

#### *Generieke knelpunten*

Vanuit het perspectief van internationale samenwerking heeft een aantal knelpunten een 'generiek' karakter. Deze knelpunten doen zich in de meeste of zelfs alle bestudeerde samenwerkingsrelaties voor.

#### *Onvoldoende onderbouwing en inkleding van rechtshulpverzoeken*

De onderbouwing en inkleding van internationale rechtshulpverzoeken met betrekking tot ontneming schiet tekort. Er wordt onvoldoende relevante informatie gegeven en er wordt onvoldoende rekening gehouden met de juridische eisen die gelden in de aangezochte staat.

#### *Taalbarrières*

In nagenoeg alle onderzochte samenwerkingsrelaties spelen taalbarrières een rol. Rechtshulpverzoeken worden doorgaans in de taal van de verzochte staat vertaald door een professionele tolk, maar de vertaling sluit niet altijd adequaat aan bij de gehanteerde (juridische) terminologie in de verzochte staat. De kennis en materiedeskundigheid van tolken is bovendien niet altijd voldoende én voldoende controleerbaar als het gaat om dialecten in een vreemde taal.

#### *Culturele drempels*

Het ontbreken van interculturele communicatieve competenties van de samenwerkingspartners en de communicatieroutes waarover zij kunnen beschikken een knelpunt te zijn. Dit knelpunt uit zich in het feit dat in de praktijk onvoldoende rekening wordt gehouden met de wederzijdse verwachtingen die buitenlandse samenwerkingspartners hebben voor wat betreft de manier waarop zij bejegend willen worden. Indien in het proces van internationale samenwerking communicatie plaatsvindt tussen personen van verschillend functieniveau, kan dat blokkerend werken. Het blijkt moeilijk om de kwaliteit en opbrengst van dienstverlening door buitenlandse instanties en personen op waarde te schatten gedurende de onderzoeks-, beslag- en executiefasen.

#### *Onvoldoende inzicht in de samenwerkingsketen*

Formeel is de samenwerking tussen instanties betrokken bij een internationale ontnemingszaak adequaat geregeld. Een belangrijk knelpunt is dat de werkwijze van centrale autoriteiten als inert, niet-transparant, of onoverzichtelijk wordt ervaren, mede als gevolg van de lange doorlooptijd van rechtshulpverzoeken. Dientengevolge ontbreekt veelal actueel inzicht in de voortgang van de uitvoering van een rechtshulpverzoek. Vrijwel alle respondenten wijzen, met betrekking tot alle onderzochte samenwerkingsrelaties, op het feit dat in de uitvoeringspraktijk van ontnemingszaken politie en justitie in gescheiden circuits werken: elk met eigen werkculturen, prestatiecriteria en visies op ontneming als wapen in de strijd tegen georganiseerde misdaad. Hierdoor blijkt geregeld sprake van problemen met betrekking tot bejegening en communicatie, soms versterkt door culturele drempels.

#### *Succesvolle samenwerking in ontnemingszaken hangt (te veel) af van persoonlijke contacten*

Succesvolle samenwerking bij de tenuitvoerlegging van een rechtshulpverzoek hangt – in alle fasen van de ontnemingsprocedure, maar met name in de beslag- en executiefasen – samen met persoonlijke contacten. Het opbouwen van persoonlijke relaties, bij voorkeur door middel van ontmoetingen, is in alle onderzochte landen een succesfactor. Het ontbreken van een persoonlijk netwerk, of het gebrek aan prikkels om een netwerk op te bouwen en te onderhouden, belemmert daarentegen de uitvoeringspraktijk en vormt een knelpunt in de internationale samenwerking in ontnemingszaken.

#### *Internationale organisaties spelen niet of nauwelijks een rol*

In de huidige uitvoeringspraktijk van internationale ontnemingszaken wordt in beperkte mate gebruik gemaakt van de expertise en dienstverlening van het Europol/Interpol kanaal, of van andere internationale organisaties en diensten. Dat komt niet zozeer door onbekendheid met de mogelijkheden van die dienstverlening of informatieverstrekking op het gebied van financieel onderzoek, maar heeft te maken met het feit dat de internationale organisaties veelal als bureaucratisch, traag en formeel worden ervaren.

#### *Ontbreken van internationale afspraken: bewaring en beheer, asset sharing, doorlooptijden*

In de beslag- en executiefasen van de ontnemingsprocedure ondervindt de uitvoeringspraktijk hinder van het ontbreken van eenduidige afspraken over bewaring en beheer van in beslag genomen voorwerpen en tegoeden. Elk van de onderzochte landen hanteert op dit terrein eigen regels en handelwijzen die in de verzoekende staat vaak onvoldoende zijn gekend. Ook het feit dat op dit moment internationaal geen heldere en bindende afspraken van kracht zijn over asset sharing, belast de internationale samenwerking tussen justitiële instanties. Ten slotte zijn er geen heldere, breed geaccepteerde en toegepaste normen voor doorlooptijden van rechtshulpverzoeken voorhanden.

## 2.2. Inventarisatie oorzaken en redenen

Op basis van de onderzoeksresultaten blijkt geen helder onderscheid aangebracht te kunnen worden tussen de knelpunten in de internationale samenwerking in ontnemingszaken en de oorzaken en redenen daarvoor. De respondenten hebben die causale relaties althans maar in beperkte mate geëxpliciteerd. Met betrekking tot de belangrijkste knelpunten zijn de volgende causale relaties genoemd:

- Het gebrek aan kennis van en ervaring met de rechtsstelsels van de landen met wie men samenwerkt, leidt tot een tekortschietende inkleding van rechtshulpverzoeken.
- De onvoldoende borging van verworven kennis in de organisatie en het gebrek aan kennis-overdracht tussen organisaties leidt ertoe dat (i) veel politie- en justitiemedewerkers te weinig specifieke kennis hebben van (de regels ten aanzien van en de organisatie van) internationale samenwerking in ontnemingszaken en (ii) de beperkt beschikbare expertise versnipperd blijft.
- Het niet of onvoldoende erkennen van culturele verschillen – bijvoorbeeld voor wat betreft de noodzakelijkheid van de persoonlijke aanwezigheid van een officier van justitie tijdens een werkbezoek aan een ander land – vertraagt de doorlooptijd van een rechtshulpverzoek.
- Het gebrek aan ervaring met en inzicht in interculturele competenties maakt dat wederzijdse verwachtingen bij internationale samenwerking onvoldoende worden geëxpliciteerd.
- De werkwijze van centrale autoriteiten is inert en niet-transparant waardoor bijvoorbeeld de doorlooptijd van rechtshulpverzoeken veelal lang is en actueel inzicht in de voortgang van de uitvoering van een rechtshulpverzoek ontbreekt.
- De veelal lange doorlooptijd van ontnemingszaken leidt tot (i) een verlies van zaakskennis en netwerk, mede gelet op de veelal tussentijds plaatsvindende personeelsrotaties, (ii) een verplaatsing van het vermogen van de verdachte, voor zover dat niet reeds is beslagen, en (iii) een vergroting van de schikkingsbereidheid, terwijl schikkingen veelal slecht worden begrepen door aangezochte staten die in een eerder stadium beslag hebben gelegd.
- De geringe (materiële en immateriële) investering vanuit politie- en justitie instanties in het plannen en financieren van werkbezoeken in het buitenland, alsmede in het opbouwen en onderhouden van formele netwerkcontacten leidt ertoe dat de bestaande contacten vaak afhankelijk zijn van individuen.
- Politie- en justitie instanties besteden weinig aandacht aan het beheer en de borging van kennis en ervaring die aanwezig is binnen de eigen organisatie c.q. dienstonderdelen, waardoor expertise verdwijnt of althans minder makkelijk beschikbaar is.
- De genoemde ontoereikende inzet van de beschikbare personen met kennis van financiële recherche in Nederland wordt geweten aan een (onvoldoende anticipatie op) geringe doorstroom binnen BFO's, carrièreperspectieven buiten de politie en problemen in de terugstroom vanuit nationale naar regionale rechercheonderdelen.
- De perceptie van Europol en Interpol als bureaucratische en traag opererende instanties alsmede de onbekendheid met de specifieke diensten van deze instanties, leidt ertoe dat in de praktijk weinig gebruik van deze kanalen wordt gemaakt.

- Het ontbreken van heldere afspraken over asset sharing vormt soms reden om internationale samenwerking achterwege te laten. Het gegeven dat de eigen regels en handelwijzen die verzoekende en aangezochte staten hanteren onvoldoende gekend zijn, leidt soms tot onduidelijke situaties met betrekking tot het beheer van in beslag genomen voorwerpen.
- Een gebrek aan registratie en de (tekortschietende) kwaliteit van de bestaande registratiesystemen leidt ertoe dat men onvoldoende overzicht heeft van de praktijk van samenwerking in internationale ontnemingszaken, alsmede dat een succesvolle executie van confiscatiemaatregelen soms wordt belemmerd.

### **2.3. Nadere beschouwing oorzaken en redenen**

Tezamen leveren alle knelpunten, hun oorzaken en redenen vanuit het oogpunt van de organisatorische randvoorwaarden die nodig zijn om internationaal succesvol samen te kunnen werken, een wat somber beeld op. De belangrijkste reden hiervoor is dat veel van de geconstateerde knelpunten zeer persistent blijken te zijn. Een belangrijk deel van de geconstateerde problemen kwam immers ook al naar voren in het onderzoek dat binnen de Europese Unie is uitgevoerd op grond van het ‘Gemeenschappelijk optreden tot instelling van een mechanisme voor evaluatie van de uitvoering en toepassing op nationaal niveau van de internationale verbintenissen inzake de bestrijding van de georganiseerde criminaliteit’. Hoewel de betrokken landen sindsdien verschillende nuttige initiatieven hebben ontplooid, zijn nog steeds grotendeels dezelfde problemen zichtbaar.

Het overzicht van de causale relaties die de respondenten hebben genoemd ter verklaring van de knelpunten die zij in het proces van internationale samenwerking in ontnemingszaken signaleren, kan op een aantal punten – vanuit een confrontatie van de verschillende informatiebronnen, alsmede vanuit een synthetiserend en interpretatief perspectief – worden aangevuld en verdiept.

#### *Knelpunten en oorzaken, op internationaal en nationaal niveau*

Vanuit de beleving van de respondenten is zowel het verschil tussen knelpunten en oorzaken daarvan, als het onderscheid tussen knelpunten op nationaal en knelpunten op internationaal niveau niet scherp. Diverse respondenten gaven er ook blijk van dat de scheidslijn tussen enerzijds knelpunten en anderzijds oorzaken en redenen niet scherp valt te trekken. Daarnaast blijkt het belevingsniveau van de respondenten, in vrijwel alle gevallen, geënt op hun kennis van en functioneren in de eigen staat. Ervaringen met problemen in de nationale samenwerking bij ontnemingszaken worden soms automatisch geëxtrapoleerd en gethematiseerd als een knelpunt in de internationale samenwerking, hoewel ze met betrekking tot dat internationale niveau feitelijk *niet* zijn gesignaleerd in het onderzoek. Hoewel de respondenten dergelijke knelpunten benoemen in het licht van de internationale samenwerking in ontnemingszaken en situeren op internationaal niveau, gaat het echter vaak om knelpunten die vooral op nationaal niveau, of óók op nationaal niveau – buiten het verband van internationale samenwerking – bestaan en daarom



dus veeleer als oorzaken van knelpunten dienen te worden gekenschetst dan als knelpunten in de internationale samenwerking.

Bij een nadere beschouwing van alle geïnterviewde knelpunten bij internationale samenwerking in ontnemingszaken blijkt dan ook dat feitelijk weinig knelpunten naar voren komen die specifiek op het niveau van internationale samenwerking betrekking hebben en spelen. Vrijwel alle knelpunten hebben oorzaken die wortelen in de nationale organisatie van het proces van internationale samenwerking. Dat kan worden verklaard vanuit het gegeven dat internationale samenwerking in ontnemingszaken in essentie geen internationaal organisatorisch kader heeft. De internationale samenwerking vindt immers plaats *tussen* de verschillende landen. Daar komt bij dat op nationaal niveau weliswaar de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van internationale samenwerking is toebedeeld aan de centrale autoriteiten, maar dat in de praktijk diverse instanties bij de uitvoering zijn betrokken. De centrale autoriteiten, noch de expertisecentra bieden een hecht organisatorisch kader voor samenwerking in en kennisuitwisseling ten behoeve van ontnemingszaken. Vanuit het veld worden de centrale autoriteiten niet gezien als en evenmin invloedrijk geacht om daadwerkelijk te opereren als ‘speler’ in de praktijk van internationale ontnemingszaken. En de betekenis van internationale organisaties als Europol en Interpol – die overigens in potentie wel een werkelijk organisatorisch kader zouden kunnen vormen op internationaal niveau – is in dat opzicht vooralsnog beperkt gebleken. Waar zich knelpunten voordoen – en met name waar het gaat om de persistente knelpunten – houdt dat doorgaans verband met en vindt dat veelal zijn oorzaak in de nationale (randvoorwaardelijke) organisatie van het proces van internationale samenwerking.

#### *Visie op de betekenis van ontneming*

Achter veel van de oorzaken en redenen die de respondenten noemen ter verklaring van belangrijke knelpunten bij de internationale samenwerking in ontnemingszaken gaat het gevoelen schuil dat ontneming als een wapen in de strijd tegen internationaal georganiseerde misdaad nog steeds weinig prioriteit krijgt. Dat raakt het internationale en Europese niveau, maar geldt vooral op nationaal niveau voor de rechterlijke macht, het openbaar ministerie en vooral voor de politie. Dit duidt op een discrepantie tussen beleidsvorming enerzijds en beleidsuitvoering anderzijds. Politiek lijkt er – zowel op Europees niveau, als ook in Nederland – draagvlak te bestaan om stevig in te zetten op het ontnemen van wederrechtelijk verkregen voordeel, zowel nationaal als internationaal, maar daar is op uitvoeringsniveau kennelijk nog weinig van te merken. Het ontbreekt bij de Europese instellingen, de nationale regeringen en de centrale autoriteiten dan ook aan een expliciete visie op de betekenis van ontneming in de bestrijding van de georganiseerde misdaad en – daar logischerwijs uit volgende – aan een duidelijke missie om de inzet ten behoeve van internationale ontnemingszaken te verhogen. Dat werkt in de praktijk demotiverend, blijkens de onderzoeksresultaten, veroorzaakt problemen in de ketensamenwerking en belemmert de opbouw en uitwisseling van expertise.

### *Toegankelijkheid en kwaliteit van informatie*

Op nationaal en internationaal niveau staan diverse elektronische informatiebronnen ter beschikking om informatie te verzamelen waarmee een internationaal rechtshulpverzoek met betrekking tot ontneming kan worden voorbereid. Deze bronnen blijken soms niet gekend en worden doorgaans niet systematisch gebruikt, ondanks de breed gevoelde behoefte aan informatie op uitvoeringsniveau en ondanks het feit dat de onderbouwing en inkleding van rechtshulpverzoeken in de praktijk geregeld tekort schiet. Het is daarom interessant te constateren dat de respondenten de toegankelijkheid en kwaliteit van informatie niet als een knelpunt aanmerken. Het feit dat veel respondenten hun informatiebehoefte kenbaar maken, maar de reeds beschikbare informatiebronnen kennelijk niet volledig benutten, wijst op de noodzaak van een consequenter en consistentere beheer van informatie die de uitvoeringspraktijk gericht ondersteunt en expertise op de terreinen van internationale samenwerking én ontneming vanuit politie én justitie samenbrengt. Het belang van praktisch bruikbare en breed beschikbare informatie om de internationale samenwerking in ontnemingszaken te versoepelen, wordt al geruime tijd onderkend. In het 'Gemeenschappelijke optreden witwassen' (1998) hebben de toenmalige lidstaten van de Europese Unie afgesproken om gebruikersvriendelijke gidsen op te stellen. Deze afspraak is onvoldoende gestand gedaan.

### **2.4. Het juridische kader**

De Europese regelgeving omvat, naast vereisten ten aanzien van de nationale wetgeving, een aantal praktische normen die verband houden met de inrichting van de uitvoeringspraktijk en brengt tot uitdrukking dat er een zeker verwachtingspatroon binnen de Europese Unie bestaat ten aanzien van de internationale samenwerking in ontnemingszaken. Voor de samenwerkingsrelaties tussen Nederland, België, Spanje en het Verenigd Koninkrijk is dat patroon van belang. Voor de relatie met Turkije heeft de Europese regelgeving betekenis met het oog op de mogelijke toetreding van dit land tot de Europese Unie.

In de Europese regelgeving liggen, afgezien van de vereisten ten aanzien van de inrichting van de nationale wetgeving en vereenvoudigd weergegeven, de volgende verplichtingen besloten:

- a) Lidstaten dienen in meer opzichten voortvarend te werk te gaan bij de rechtshulpverlening ter zake van de identificatie, opsporing, bevrozing, inbeslagneming en confiscatie van vermogensbestanddelen. Van belang is onder meer dat:
  - de rechtshulpverlening dezelfde prioriteit krijgt als het treffen van soortgelijke maatregelen in nationale procedures;
  - de afwikkeling van formaliteiten en de verwerking van eventuele benodigde aanvullende rechtshulpverzoeken zo spoedig mogelijk verloopt;
  - de verzoekende lidstaat adequaat wordt geïnformeerd over – obstakels in – het verloop van de afwikkeling van een rechtshulpverzoek.

- b) Lidstaten die een verzoek tot rechtshulpverlening doen aan een andere lidstaat, zorgen ervoor dat dit verzoek concreet en onderbouwd is, conform de daartoe geldende regels.
- c) Lidstaten dienen maatregelen te treffen die een efficiënte afwikkeling van rechtshulpverzoeken waarborgen, onder andere door het ter beschikking stellen van een gebruikersvriendelijke gids, het stimuleren van rechtstreekse contacten tussen de betrokken actoren en het verzorgen van passende opleidingen.

De naleving van deze – tamelijk open – normen is, zo wordt in dit onderzoek betoogd, binnen de onderzochte samenwerkingsrelaties niet vanzelfsprekend. De geïnventariseerde knelpunten bij internationale samenwerking laten zich deels kwalificeren als het niet voldoen aan (een onderdeel van) de Europese regelgeving. Structurele waarborgen voor naleving van deze regelgeving ontbreken of schieten tekort.

Voorts moet geconstateerd worden dat er geen directe consequenties zijn verbonden aan het niet, althans onvoldoende naleven van de Europese regels. Dat hangt samen met twee omstandigheden. Het blijkt, ten eerste, dat binnen de Europese Unie de voorheen uitgesproken aandacht voor de praktische aspecten van internationale samenwerking is verslapt. Dat uit zich niet doordat aan de betreffende voorschriften bindende kracht is ontnomen, maar vindt zijn oorzaak in het gegeven dat de later tot stand gekomen regelgeving zich primair richt op de uitwerking en toepassing van het principe van wederzijdse erkenning in ontnemingszaken. Dat krijgt hoofdzakelijk vorm in verplichtingen voor lidstaten om de nationale wetgeving zodanig in te richten dat samenwerking in de (nabije) toekomst op basis van dat principe kan plaatsvinden om daarmee de samenwerking binnen de Europese Unie eenvoudiger en efficiënter te laten verlopen. De oudere en nieuwe Europese regelgeving dienen wat dat betreft nog steeds hetzelfde doel, maar in het huidige Europese regelbestand ontbreekt het accent op de inrichting van de uitvoeringspraktijk – en daarmee is het signaal richting lidstaten om structureel aandacht te besteden aan de internationale uitvoeringspraktijk zwakker geworden. In de tweede plaats ontbreekt een *follow up* op het evaluatieonderzoek dat in 1999-2001 heeft plaatsgevonden op basis van het ‘Gemeenschappelijk optreden tot instelling van een mechanisme voor evaluatie van de uitvoering en toepassing op nationaal niveau van de internationale verbintenissen inzake de bestrijding van de georganiseerde criminaliteit’ (1997). Weliswaar hebben de lidstaten moeten rapporteren over de implementatie van het ‘kaderbesluit witwassen’ – deze procedure is overigens nog niet afgerond – maar die rapportage heeft niet het karakter van een systematisch vervolgonderzoek naar het huidige functioneren van de praktijk van internationale samenwerking en naar de implementatie van de aanbevelingen die op grond van het genoemde evaluatieonderzoek zijn opgesteld. Het toezicht vanuit de Europese Unie op het naleven van de praktische normen is beperkt.

Indien het bestaan van een deel van de gesignaleerde knelpunten in de internationale samenwerking bij ontnemingszaken kan worden herleid naar het niet of onvoldoende naleven van juridisch bindende Europese normen, dan is het aannemelijk te concluderen dat een oplossing

voor die knelpunten kan worden gevonden in het bevorderen van de naleving van die praktische normen. Daarbij kan worden gedacht aan het nader uitwerken en concretiseren van de bestaande praktische normen en/of het verscherpen van het toezicht op de naleving daarvan. Het beproeven van deze oplossingsrichtingen kan overigens goed samengaan met de (verdere) opkomst van het principe van wederzijdse erkenning in ontnemingszaken.

Ten slotte blijkt uit het onderzoek dat een aantal knelpunten verband houdt met de bevoegdheden en formaliteiten die uit het raamwerk van internationale verdragen en Europese regelgeving voortvloeien. Hoewel op onderdelen een uitbreiding van dat raamwerk denkbaar is en ook wenselijk kan worden geacht – bijvoorbeeld als het gaat om de ontwikkeling van een standaard voor de inkleding van rechtshulpverzoeken, of om voorschriften ten aanzien van samenwerking met betrekking tot civil confiscation – kan niet worden vastgesteld dat essentiële juridische normen ontbreken. De knelpunten die hier aan de orde zijn, zoals de formele en verplichte tussenkomst van centrale autoriteiten, hebben minder een juridische dan een organisatorische connotatie. De oplossing van dergelijke knelpunten vergt veeleer aanpassingen in de organisatie van het proces van samenwerking, dan wijziging of aanvulling van juridische voorschriften.

### **3. Oplossingsrichtingen**

Mede op basis van suggesties door de respondenten komen in het onderzoek drie oplossingsrichtingen over het voetlicht waarmee de meeste knelpunten kunnen worden weggenomen of verminderd:

- het over het voetlicht brengen van het belang van een geoliede organisatie van het proces van samenwerking in ontnemingszaken in de strijd tegen de inter-nationaal georganiseerde criminaliteit;
- het aanreiken van kennis, niet alleen over de relevante juridische aspecten, maar ook – en vooral – over de praktische uitvoering van internationale samenwerking in ontnemingszaken;
- het aansturen van de uitvoeringspraktijk vanuit twee primaire doelstellingen: faciliteren en controleren.

De hier geschetste oplossingsrichtingen zullen primair nader moeten worden uitgewerkt door en geïmplementeerd in de landen die betrokken zijn bij de internationale samenwerking in ontnemingszaken. Daartoe zullen op internationaal én nationaal niveau de nodige (beleids)keuzes moeten worden gemaakt. In essentie staan drie dilemma's centraal: Welke taken organiseert men op nationaal niveau en welke op internationaal (Europees) niveau? Welke taken worden – op het nationale niveau – centraal dan wel decentraal georganiseerd? In hoeverre moet het proces van internationale samenwerking formeel worden geregeld, dan wel wordt er ruimte gelaten aan informele initiatieven en handelwijzen? Met het oog op de constatering dat veel knelpunten in de internationale samenwerking in ontnemingszaken en de oorzaken daarvan

zeer persistent zijn gebleken, is het van belang te onderstrepen dat niet alleen (beleids)keuzes moeten worden gemaakt, maar ook er op internationaal én nationaal niveau wordt toegezien op het opvolgen van gemaakte afspraken. Het afgelopen decennium lijkt in die situatie eerder verslechtering dan verbetering opgetreden te zijn. In het kader van deze ontwikkeling ligt een taak voor de Europese instellingen en voor de nationale centrale autoriteiten.

Ook al ligt het zwaartepunt bij de verwezenlijking van verbeteringen in het samenwerkingsproces vooral op nationaal niveau, ook de betrokken internationale instanties kunnen een bijdrage leveren. Over de rol van de Europese Unie is in het kader van de Europese regelgeving al één en ander gezegd. Op deze plaats dient niet alleen te worden onderstreept dat instanties als Europol en Eurojust niet alleen een duidelijker rol kunnen spelen in de uitvoeringspraktijk, maar vooral ook een belangrijke faciliterende functie kunnen vervullen. Juist omdat deze instanties uit alle lid-staten specialisten op het gebied van internationale samenwerking bijeen hebben gebracht, zouden zij niet alleen een praktisch bruikbaar netwerk kunnen opzetten en een netwerkfunctie kunnen vervullen, maar ook de expertise die zij hebben verzameld kunnen omzetten naar concrete hulpmiddelen zoals gebruikersvriendelijke gidsen (Europees én per land). Ofschoon Europol en Eurojust op dit terrein reeds de nodige initiatieven ontplooiën, blijken zij vooralsnog onvoldoende in staat om de meerwaarde van hun producten bij de potentiële afnemers onder de aandacht te brengen.

# Hoofdstuk 1

## Inleiding

### 1.1. Aanleiding voor het onderzoek

De groeiende aandacht in de jaren tachtig en negentig van de twintigste eeuw voor fenomenen als (internationale) drugshandel, andere vormen van georganiseerde criminaliteit en het witwassen van misdaadgeld, heeft ertoe geleid dat niet alleen in Nederland, maar ook in veel andere landen, aandacht is uitgegaan naar de mogelijkheden van voordeelsontneming. In Nederland is de ontnemingswetgeving per 1 maart 1993 in werking getreden. Deze wetgeving heeft de nodige opstartproblemen gekend (Nelen en Sabee 1998). Veel van die problemen zijn intussen opgelost, dankzij een toenemende ervaring met de wetgeving en door de wet 'aanpassing ontnemingswetgeving' die op 1 september 2003 van kracht werd.

De uitdaging ligt nu in de praktijk van het ontnemen: het bijeenbrengen van ervaring, expertise en intelligence, alsmede het organiseren van een effectieve samenwerking tussen politie en justitiële diensten ten behoeve van de toepassing van de ontnemingsmaatregel – zowel in Nederland als in internationaal verband. Winst valt bijvoorbeeld te behalen bij het inzetten van de ontnemingsmaatregel ter bestrijding van ernstige en georganiseerde vormen van criminaliteit. In tegenstelling tot het beeld dat bij de totstandkoming van de ontnemingswetgeving is geschetst, werd de ontnemingsmaatregel namelijk vooral tegen relatief kleine, doorsnee strafbare feiten ingezet (Nelen en Sabee 1998; Lamp 2000; Borgers 2001). Er zijn signalen dat op dit punt een kentering gaande is, maar grote ontnemingszaken blijven voorlopig nog tal van 'uitdagingen' bieden (Daams 2003; Schaap, Bruin en Van Vliet 2004). Dat geldt trouwens a fortiori voor grote, internationale ontnemingszaken.

Financieel lucratieve criminaliteit is doorgaans immers grensoverschrijdende criminaliteit. Om die reden voorziet de wet 'ontneming internationaal' die op 1 september 1993 in werking is getreden, in een wettelijke basis voor diverse vormen van internationale samenwerking bij de ontneming van misdaadgeld. Deze wetgeving, in combinatie met diverse verdragen en internationale initiatieven, vormt een goede juridische basis voor samenwerking (Lamp 2000; Borgers 2001; Daams 2003). Toch blijken zich in de praktijk diverse uitvoeringsproblemen voor te doen. In een eerder onderzoek naar het functioneren van de Nederlandse ontnemingswet-

geving werden enkele van die problemen beknopt beschreven, zoals de onvoldoende centrale sturing van rechtshulp- en samenwerkingstrajecten en de variërende bereidheid in de ontnemingspraktijk om internationaal samen te werken (Nelen en Sabee 1998). Een evaluatie binnen de Europese Unie (uitgevoerd in 1999 en 2000) onderstreepte vergelijkbare problemen in nageenough alle landen van de Europese Unie.<sup>2</sup> Nadien zijn er diverse voorzieningen getroffen ter verbetering van de gesignaleerde problemen. In hoeverre die verbetering op het ogenblik daadwerkelijk is gerealiseerd, is niet bekend.

De huidige kennis van en inzicht in – kort gezegd – de praktijk van het functioneren van internationale samenwerking bij grote ontnemingszaken is beperkt. In de recente evaluatie van grote ontnemingszaken in Nederland komt *internationale samenwerking* niet of nauwelijks aan bod (Schaap, Bruin & Van Vliet 2004). Het recent afgeronde onderzoek naar de juridische basis en uitvoeringspraktijk van internationale rechtshulpverzoeken (Fijnaut 2005) verkent die internationale dimensie wel. Het beperkt zich echter tot de samenwerking in 'gewone' strafzaken en laat de ontnemingspraktijk goeddeels buiten beschouwing. Er bestaat dus nog alleszins aanleiding voor het onderhavige onderzoek naar de praktijk van het functioneren van internationale samenwerking bij (per definitie grote) ontnemingszaken.

IVA Beleidsonderzoek en Advies, verbonden aan de Universiteit van Tilburg, heeft het onderzoek in de periode van oktober 2004 tot en met juni 2005 uitgevoerd in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek en Documentatie Centrum (WODC) van het ministerie van justitie. Vanwege de specifieke juridische expertise die het onderzoek vergde, is M.J. Borgers, werkzaam als hoofddocent straf(proces)recht aan de Universiteit van Tilburg en specialist op het gebied van ontnemingswetgeving, toegevoegd aan het onderzoeksteam.

## **1.2. Probleemstelling en doelstelling**

Deze studie beoogt inzicht te bieden in de gang van zaken bij de internationale samenwerking in ontnemingszaken, de knelpunten die daarbij bestaan en de gevolgen van de internationale samenwerking voor het ontnemen van wederrechtelijk verkregen voordeel. De probleemstelling is hiermee beknopt weergegeven.

Het onderhavige onderzoek sluit aan bij de groeiende aandacht voor de internationale samenwerking bij ontneming van misdadgeld. Illustratief is bijvoorbeeld de totstandkoming van het kaderbesluit tenuitvoerlegging in de Europese Unie van beslissingen tot bevrozing van voorwerpen of bewijsstukken. Het bereiken van een politiek akkoord over een kaderbesluit inzake

---

2. Deze evaluatie is in drie ronden uitgevoerd: raadsdocument 10972/2/99 CRIMORG 131 REV 2 (met betrekking tot Luxemburg, Nederland, Ierland, Griekenland, Denemarken); raadsdocument 10832/00 CRIMORG 116 + COR 1 (en) + COR 2 (met betrekking tot Italië, Spanje, België, Finland, Frankrijk); raadsdocument 14918/2/00 REV 2 (met betrekking tot Duitsland, Oostenrijk, Portugal, Zweden, Verenigd Koninkrijk). Op 30 november 2000 nam de Raad van de EU nota van het volledige verslag en bevestigde de conclusies en aanbevelingen. Door de Raad van de EU is op 28 mei 2001 een eindverslag aangenomen: PbEG 2001, C 216/14.

de toepassing van het beginsel van wederzijdse erkenning op beslissingen tot confiscatie wijst eveneens in die richting. De officiële oprichting van het informele Camden Assets Recovery Inter-agency Network (CARIN) in september 2004 geeft daarbij aan dat er in internationaal verband veel belang wordt gehecht aan een praktijk waarin ook de praktische, internationale samenwerking soepel en efficiënt verloopt. Ter zijde kan bovendien worden gewezen op de toenemende aandacht voor de bestrijding van terrorisme. Eén van de wapens in deze strijd is het bevriezen van vermogensbestanddelen die mogelijk verband houden met terroristische activiteiten. Het is aannemelijk dat de kennis en ervaring die bestaat op het terrein van de internationale samenwerking bij de ontneming van misdaadgeld relevant is voor en ingezet kan worden bij de internationale samenwerking op dit deelterrein van de strijd tegen terrorisme, hoewel de vraag of terroristische organisaties gebruik maken van misdaadgeld vooralsnog niet afdoende is beantwoord.

Kennis van de wijze waarop in ontnemingszaken internationaal wordt samengewerkt en de daaraan verbonden knelpunten en gevolgen is van belang teneinde verbeteringen te kunnen aanbrengen in de procedure voor internationale samenwerking, in het bijzonder aan Nederlandse zijde. Daarbij kan de aandacht uitgaan naar de aansturing en regie, naar de efficiëntie en transparantie van de uitvoeringspraktijk, naar de ervaringen met en knelpunten in de ontnemingspraktijk, alsmede naar het verzamelen van betrouwbaar cijfermateriaal. Het aanbrengen van verbetering (daar waar nodig of wenselijk) is van belang, omdat internationale samenwerking in ontnemingszaken kan voorkomen dat het wegsluizen en verbergen van wederrechtelijk verkregen voordeel over de landsgrenzen de ontneming van dat voordeel feitelijk onmogelijk maakt.

### **1.3. Onderzoeksvragen**

In de probleemstelling van het onderzoek liggen twee clusters van onderzoeksvragen besloten. Het eerste cluster onderzoeksvragen heeft betrekking op de wijze waarop de internationale samenwerking in ontnemingszaken in de praktijk verloopt. Het gaat daarbij allereerst om het in kaart brengen van het proces van internationale samenwerking.

- Ter zake waarvan wordt er samengewerkt?
- Wie zijn bij de samenwerking betrokken?
- Hoe is het proces van samenwerking ingericht?

Voorts is het nodig om vast te stellen welk cijfermateriaal beschikbaar is om betrouwbare uitspraken te kunnen doen over:

- De stand van zaken van inkomende en uitgaande rechtshulpverzoeken (aantal en aard van zaken, per fase in de ontnemingsprocedure);
- De resultaten van die verzoeken (geslaagd, mislukt, andere uitkomsten);
- De verdeling van kosten en baten van ontnemingsprocedures over de verzoekende en de aangezochte staten.



In het kader van deze onderzoeksvragen wordt getracht na te gaan hoeveel internationale rechtshulpverzoeken met betrekking tot ontneming de Nederlandse staat in de periode 2000 – 2005 heeft ontvangen dan wel heeft doen uitgaan, alsmede wat de omvang en waarde is van de voorwerpen en tegoeden waarop (conservatoir) beslag is gelegd en/of die zijn ontnomen.

Het tweede cluster onderzoeksvragen betreft de knelpunten die optreden in het proces van internationale samenwerking.

- Wat zijn de belangrijkste knelpunten bij internationale ontneming:
  - vanuit het perspectief van de betrokken Nederlandse organisaties?
  - vanuit het perspectief van de betrokken buitenlandse organisaties?
- Wat zijn de belangrijkste oorzaken van/redenen achter deze knelpunten? Bijvoorbeeld:
  - juridische barrières
  - verschillen in confiscatievormen
  - organisatorische barrières/inrichtingskwesties
  - deskundigheid, toegankelijkheid, beschikbaarheid en kwaliteit van kennis en informatie
- Hoe lang worden deze knelpunten al geconstateerd? Wat is – bijgeval – de verklaring voor de persistentie van bepaalde knelpunten?
- Op welke manier zouden deze knelpunten in de nabije toekomst kunnen worden opgelost?
- Op welke manier kan bereikt worden dat de internationale ontnemingspraktijk in de nabije toekomst een transparant en efficiënt proces wordt?

#### **1.4. Uitgangspunten van het onderzoek**

Deze studie behandelt de praktijk van de bilaterale internationale samenwerkingsrelaties van Nederland met België, het Verenigd Koninkrijk, Spanje en Turkije. Deze selectie van landen vloeit voort uit een verkenning van de actuele Nederlandse ervaring van knelpunten in de praktijk van die samenwerkingsrelaties, zoals deze in het beginstadium van het onderzoek is uitgevoerd. Uit deze verkenning is gebleken dat Nederland door middel van een internationaal rechtshulpverzoek vaak een beroep doet op de samenwerking met elk van de genoemde landen in het kader van ontneming. Ten aanzien van elke van de samenwerkingsrelaties tussen Nederland en deze landen zijn in de verkenning verschillende knelpunten gebleken. Zo zou de justitiële samenwerking van Nederland en België bijvoorbeeld niet optimaal zijn, terwijl de politiediensten daarentegen heel adequaat samen zouden werken. In de relatie met het Verenigd Koninkrijk wordt soms spanning waargenomen inzake de juridische grondslag op basis waarvan kan worden samengewerkt en in de samenwerkingsrelatie met Spanje en Turkije lijken over en weer problemen te bestaan met betrekking tot kennis van nuances in de ontnemingswetgeving en de voortvarendheid van de afhandeling van rechtshulpverzoeken.

Het onderzoek is opgezet vanuit het gezichtspunt van de bij internationale samenwerking betrokken politieke en justitiële actoren: de wijze waarop deze betrokkenen het proces van samenwerking georganiseerd hebben en de knelpunten die zich daarin – in hun waarneming – voor-

doen. Het gevolg van deze keuze is dat de positie, de rol en het werk van de verdediging geen afzonderlijk onderwerp van onderzoek is geweest. Ook de fiscale route van het ontnemen van wederrechtelijk verkregen voordeel is buiten beschouwing gebleven. Niet alleen hebben politie en justitie in de praktijk weinig van doen met de eventuele belastingheffing op misdadgeld, de internationale samenwerking in belastingzaken staat vrijwel geheel los van politieke en justitiële samenwerking. Dit laat natuurlijk onverlet dat zowel de positie, de rol en het werk van de verdediging in ontnemingszaken, als de fiscale route van het ontnemen van wederrechtelijk verkregen voordeel niet alleen interessante, maar ook belangrijke aanknopingspunten bieden voor vervolgonderzoek.

### 1.5. Conceptueel kader

In de uitvoering van het onderzoek is een ruime invulling gegeven aan het begrip 'knelpunt'. Er is geen andere betekenis aan dat begrip gegeven dan dat het een 'moeilijkheid' in *het proces van internationale samenwerking* betreft die door één of meer van de deelnemers in dat proces als zodanig wordt ervaren. Een dergelijke ruime invulling ligt ook voor de hand bij een onderzoek dat tot doel heeft om de knelpunten in de praktijk van internationale samenwerking in ontnemingszaken, alsmede de oorzaken en redenen daarvan te inventariseren en in kaart te brengen. Tijdens de organisatie van het proces van internationale samenwerking kunnen er allerlei zaken anders lopen dan gepland of beoogd. En er kunnen – mede door verschillen in culturele repertoires en praktijken tussen landen – fricties in de communicatie ontstaan. In essentie zijn dat allemaal 'knelpunten' en is het onderscheid tussen oorzaak en gevolg vaak moeilijk te maken.

In de weergave van de onderzoeksresultaten zou een dergelijke brede benadering echter leiden tot een moeilijk leesbare opsomming, die bovendien de interpretatie van de bevindingen belemmert en daarmee uiteindelijk ook in de weg staat van het formuleren van een adequate beleidsmatige reactie op de onderzoeksresultaten. Daarom zijn de knelpunten die tijdens het onderzoek zijn geïnventariseerd onder de respondenten in dit rapport eerst geordend op basis van het uitgangspunt dat voor internationale samenwerking in ontnemingszaken in principe dezelfde regels gelden als voor alle andere organisatorische processen waarin personen en organisaties met elkaar communiceren: de *vorm*, de *inhoud* en het gebruikte *kanaal* moeten door de zender worden afgestemd op de ontvanger en vice versa. Dat geldt eens te meer voor internationale samenwerking tussen organisaties en personen in landen met verschillende culturele gewoonten en gebruiken. Cultuurverschillen beïnvloeden immers – vaak in negatieve zin – de communicatieve competenties van de samenwerkingspartners. Deze ordening, die in hoofdstuk 4 is aangebracht, is bedoeld om de toegankelijkheid en leesbaarheid van de onderzoeksresultaten te vergroten en niet om bepaalde knelpunten te selecteren, uit te lichten of te beoordelen.

Het onderscheiden van knelpunten enerzijds en oorzaken en redenen anderzijds is problematisch. De (mogelijke of vermoedelijke) oorzaken en redenen voor het (voort)bestaan van een

knelpunt, kan dikwijls op zichzelf ook worden beschouwd – en de terughoudendheid van de respondenten om causale relaties aan te wijzen, lijkt deze constatering te bevestigen – als een eigenstandig knelpunt. Aangezien in dit onderzoek interferentie tussen de inventarisatie van de opvattingen van de respondenten enerzijds en de interpretatie van de bevindingen door de onderzoekers anderzijds zoveel mogelijk vermeden diende te worden, is er voor gekozen om eerst de knelpunten in de internationale samenwerking bij ontnemingszaken zoals de respondenten die ervaren centraal te stellen en alleen die oorzaken en redenen voor het bestaan van de gesignaleerde knelpunten te beschrijven die als zodanig door de respondenten zijn genoemd. Pas in tweede instantie zijn daarom – ten behoeve van een nadere beschouwing en om mogelijke oplossingen te kunnen formuleren – de knelpunten bij de internationale samenwerking in ontnemingszaken, alsmede de oorzaken en redenen die daaraan ten grondslag liggen vanuit het perspectief van de onderzoekers nader geduid.

Hierbij zijn twee invalshoeken gehanteerd. In de eerste plaats worden de gesignaleerde knelpunten nader beschouwd vanuit de *inrichting van de uitvoeringspraktijk* om meer inzicht te verwerven in de redenen en oorzaken van problemen in de organisatie van het proces van internationale samenwerking in ontnemingszaken. Daarbij wordt aandacht besteed aan knelpunten, oorzaken en redenen die volgens de respondenten niet als zodanig zijn benoemd, maar in onze optiek toch van invloed zijn op dat proces. In de tweede plaats is de brede inventarisatie van de belangrijkste knelpunten, oorzaken en redenen afgezet tegen de *verplichtingen vanuit het juridische kader* van de internationale samenwerking in ontnemingszaken, in het bijzonder de Europese regelgeving, met zich brengt. Wij constateren dat zich in deze context een aantal knelpunten laat benoemen als het niet-nakomen van geldende normen in dat juridisch kader, ook al hebben veel respondenten aangegeven dat dat niet of nauwelijks aanleiding geeft tot problemen. Veel knelpunten hebben overigens een juridische én een organisatorische dimensie, omdat de organisatie van de praktijk van internationale ontneming niet los staat van nationale, supranationale en internationale wet- en regelgeving. In die zin overlappen beide gezichtspunten elkaar ten dele.

Zonder afbreuk te doen aan het inventariserende en bij uitstek op de praktijk gerichte karakter van het onderzoek komen wij op deze manier tot een beredeneerde weergave van de knelpunten, alsmede van de oorzaken en redenen die daaraan ten grondslag liggen, zoals die door de respondenten in de interviews, de expertmeeting en de schriftelijke enquête – elk vanuit hun eigen functionele achtergrond, nationale context en beleving – zijn gesignaleerd. Op grond hiervan kan uiteindelijk een aantal conclusies aan de onderzoeksresultaten verbonden worden.

## **1.6. Onderzoeksmethoden**

Het onderzoek is volgens een ‘multi methode – multi actor’ aanpak opgezet. Er is gebruik gemaakt van diverse informatiebronnen en verschillende manieren van gegevensverzameling om uitspraken te kunnen doen over de gang van zaken bij de internationale samenwerking in on-

tnemingszaken, de knelpunten die zich daarbij voordoen en de gevolgen van de internationale samenwerking voor het ontnemen van wederrechtelijk verkregen voordeel. Uit de inventarisatie knelpunten, oorzaken en redenen in hoofdstuk 4 komt een globaal, uiteraard op de ervaring en beleving van de verschillende respondenten gebaseerd beeld naar voren. Gezien de manier van gegevensverzameling kan niet geheel worden uitgesloten dat sociaal wenselijke antwoorden zijn gegeven en mogelijk een te positief beeld is ontstaan van de wijze waarop Nederland inkomende rechtshulpverzoeken uitvoert. De verschillende informatiebronnen zijn met elkaar geconfronteerd om, ondanks de relatief bescheiden opzet van het onderzoek, een zo robuust mogelijk beeld te kunnen geven van de gepercipieerde en niet-gepercipieerde knelpunten, oorzaken en redenen. Behalve literatuur- en documentstudie met betrekking tot (i) de organisatie van het proces van internationale samenwerking bij ontnemingszaken, en (ii) de relevante wet- en regelgeving (internationale verdragen; regelgeving vanuit de Europese Unie; uitvoeringswetgeving in de betreffende landen), zijn zesentwintig face-to-face interviews gehouden met sleutelfiguren bij betrokken politieke en justitiële diensten, zowel in Nederland als in elk van de vier andere landen. Aanvullend zijn ook twaalf telefonische interviews gehouden met sleutelfiguren in binnen- en buitenland.<sup>3</sup> Daarnaast is een enquête opgesteld en afgenomen onder vertegenwoordigers van de centrale autoriteiten en in de praktijk betrokken politieke en justitiële organen in België, Spanje, Turkije en het Verenigd Koninkrijk. In totaal zijn negentien enquêtes uitgezet, waarvan er negen compleet ingevuld zijn geretourneerd (respons 47%).<sup>4</sup> Bovendien is een expertmeeting georganiseerd waaraan vijf specialisten in financieel onderzoek van de Nederlandse politie, de FIOD-ECD en de Koninklijke Marechaussee hebben deelgenomen.

Verder zijn zeven ontnemingsdossiers in detail bestudeerd om zicht te krijgen op procesinformatie, zoals kwaliteit en doorlooptijd van (aanvullende) internationale rechtshulpverzoeken, toegankelijkheid en kwaliteit van dossiervorming, en specifieke (zaakgerelateerde) knelpunten in de samenwerking. In al deze dossiers is Nederland de verzoekende staat. Dossiers waarin Nederland de aangezochte staat is, zijn niet bestudeerd, omdat die in de praktijk (om redenen zoals beschreven in § 3.2) moeilijk te localiseren bleken. Om het beschikbare Nederlandse cijfermateriaal te verzamelen voor het vaststellen van de omvang, de aard en de resultaten van inkomende en uitgaande internationale rechtshulpverzoeken in ontnemingszaken is onderzoek uitgevoerd op de bestanden van het Bureau Internationale Rechtshulp in Strafzaken (BIRS) en is een schriftelijk beroep gedaan op de negentien arrondissementsparketten, de vijf ressortsparketten en het landelijk parket.<sup>5</sup> Lopende het onderzoek bleek dat de registratie van internationale rechtshulpverzoeken *met betrekking tot ontneming* problematisch is en dat de beschik-

---

3. Voorts zijn er zeer veel telefonische contactmomenten geweest met officieren van justitie, parketsecrétaires en beleidsmedewerkers van de arrondissements- en ressortsparketten in het kader van het verzamelen van cijfermatige gegevens. Tijdens deze gesprekken is soms ook aandacht besteed aan en informatie verstrekt over knelpunten in de ontnemingspraktijk.

4. In het geval meer dan een persoon binnen een organisatie was benaderd, is de vragenlijst ingevuld door één respondent namens die organisatie.

5. Het functioneel parket is in dit onderzoek vanwege zijn specifieke positie en samenwerkingsrelaties in het kader van ontneming buiten beschouwing gelaten.

baarheid en betrouwbaarheid van kwantificeerbare gegevens zeer te wensen overlaat. Om deze redenen hebben we niet alle onderzoeksvragen volledig kunnen beantwoorden. Een beschrijving (per onderzoeksonderdeel) en verantwoording van de gehanteerde onderzoeksmethoden is opgenomen in bijlage 1.

Met het oog op de verzameling van kwalitatieve gegevens is het van belang geweest dat de onderzoekers in staat zijn gesteld om in september 2004 te 's-Gravenhage de formele oprichtingsconferentie van CARIN bij te wonen. Bovendien hebben de onderzoekers (op uitnodiging van het steering-committee van CARIN) in april 2005 in Carrickmacross (Ierland) de AGIS-Conference 'Multi-agency alternative strategies for targeting the proceeds of criminal activity – A European Union perspective' kunnen bijwonen.<sup>6</sup> In beide bijeenkomsten participeerden vertegenwoordigers van politie en justitie uit ruim dertig – voornamelijk Europese – landen, die in hun dagelijkse werk nauw betrokken zijn bij de internationale uitvoeringspraktijk van ontneming. Tijdens deze bijeenkomsten hebben de onderzoekers veel nuttige informatie kunnen vergaren, onder andere door het ter plekke afnemen van face-to-face interviews.

### 1.7. Enkele juridische begrippen

Ter wille van een goed begrip en de leesbaarheid behoeft een aantal juridische begrippen die in deze studie centraal staan een korte toelichting.

#### *Ontnemingszaken*

Ontnemingszaken zijn in dit onderzoek gedefinieerd als de – veelal strafrechtelijke, maar soms ook civielrechtelijke – procedures die kunnen uitmonden in een door de rechter opgelegde verplichting tot het afstaan van het vermogen dat iemand door middel van strafbare feiten heeft vergaard. Deze verplichting wordt veelal aangeduid als ontnemingssanctie of confiscatiebeslissing. Het kan daarbij gaan om de verplichting tot het betalen van een geldbedrag aan de overheid (waardeconfiscatie of *value based confiscation*), of de verplichting tot het afstaan van voorwerpen die de opbrengst van één of meer strafbare feiten belichamen (objectconfiscatie of *object based confiscation*). In de regel wordt de ontnemingssanctie in een strafzaak opgelegd naar aanleiding van een veroordeling wegens het begaan van één of meer strafbare feiten (*conviction based confiscation*). In enkele rechtsstelsels, waaronder dat van het Verenigd Koninkrijk, is het ook mogelijk dat buiten het verband van een strafzaak door de (civiele) rechter een confiscatiebeslissing wordt uitgesproken: *civil confiscation (non conviction based confiscation, civil recovery of civil forfeiture)*.

In Nederland vormt de ontnemingszaak een zelfstandig vervolg op de strafzaak. In sommige andere landen vormt de ontnemingszaak geen (semi-)zelfstandige procedure, maar is het een

---

6. De onderzoekers danken de heren Felix McKenna en Dennis O'Leary, Detective Chief Superintendent, respectievelijk Detective Inspector van het Criminal Assets Bureau, voor de uitnodiging en de gastvrijheid.

integraal onderdeel van de strafzaak. In dit rapport wordt ter wille van de eenvoud van ontnemingszaken gesproken, ook indien de ontneming een onderdeel vormt van de strafzaak.

#### *Fasering van ontnemingszaken*

Het proces van ontneming van misdaadgeld kan in een aantal fases worden opgedeeld. In alle genoemde fases kan internationale samenwerking plaatsvinden. Het gaat allereerst om de *opsporingsfase*, waarin de voor de ontnemingsprocedure en de latere tenuitvoerlegging van de ontnemingssanctie relevante informatie wordt vergaard, zoals gegevens over banksaldi en financiële transacties. Voorts is er de *beslagfase*, waarin – vooruitlopend op het rechterlijke oordeel – voorwerpen of vermogensbestanddelen worden veilig gesteld ('bevroren') met het oog op de latere tenuitvoerlegging van de ontnemingssanctie. De *tenuitvoerleggings- of executiefase* vindt plaats nadat er door de rechter onherroepelijk een ontnemingssanctie is opgelegd. In die fase wordt het misdaadgeld definitief aan de veroordeelde ontnomen, al dan niet door middel van verhaal op reeds eerder in beslag genomen voorwerpen of vermogensbestanddelen.

De opsporings- en beslagfase kunnen van elkaar worden onderscheiden, maar vallen in de praktijk vaak samen. Voor succesvolle ontneming is vereist dat in een zo vroeg mogelijk stadium beslag wordt gelegd, teneinde te voorkomen dat de betrokkene zijn vermogen 'veilig' stelt en aan het verhaal onttrekt. Inbeslagneming is in veel landen daarom al mogelijk voordat het onderzoek is afgerond. In dit onderzoek worden de opsporings- en beslagfase echter zoveel mogelijk afzonderlijk benoemd om zodoende knelpunten in de internationale samenwerking te kunnen rangschikken naar de aard van de handelingen ten aanzien waarvan samenwerking plaatsvindt.

#### *Internationale samenwerking*

Onder internationale samenwerking wordt verstaan de bijstand die landen elkaar over en weer bieden in de behandeling en afwikkeling van strafzaken, waaronder ook ontnemingszaken. De volgende vormen van internationale samenwerking in straf- en ontnemingszaken kunnen (aansluitend bij de in Nederland gangbare terminologie) worden aangewezen (Lamp 2001; Sjöcrona & Orie 2002).

De bijstand die justitiële organen leveren aan buitenlandse staten ten behoeve van het daar lopende onderzoek in een straf- of ontnemingszaak wordt aangeduid als *justitiële rechtshulp* of, met een meer gedateerde term, als *rogatoire commissie*. Voor ontnemingszaken zijn de volgende vormen van justitiële rechtshulp relevant:

- *kleine rechtshulp*: (i) het verrichten van onderzoekshandelingen, (ii) het toezenden van – kort gezegd – bewijsmateriaal, (iii) het geven van inlichtingen, (iv) het betekenen of uitreiken van stukken of (v) het doen van mededelingen op verzoek van een buitenlandse staat. Deze

rechtshulp wordt veelal verleend door en aan justitiële organen (in Nederland op basis van art. 552h e.v. Sv).

- *conservatoir beslag*: een andere vorm van rechtshulp, die specifiek met het oog op ontnemingszaken in het leven is geroepen, betreft de mogelijkheid van het leggen van conservatoir beslag op verzoek van het buitenland (in Nederland geregeld in art. 13a e.v. WOTS). Door middel van een dergelijk beslag worden voorwerpen of vermogensbestanddelen veilig gesteld met het oog op de latere tenuitvoerlegging van een ontnemingssanctie.
- *strafrechtelijk financieel onderzoek*: in de Nederlandse context kan ook rechtshulp worden verleend door ten behoeve van een buitenlands ontnemingsonderzoek in Nederland een strafrechtelijk financieel onderzoek te openen (art. 13 WOTS).

Naast justitiële rechtshulp bestaat er ook *politiële rechtshulp*, in het bijzonder waar het gaat om de uitwisseling van informatie. Daartoe zijn grofweg drie kanalen beschikbaar. Informatie-uitwisseling kan allereerst plaatsvinden via Interpol en de daaraan verbonden nationale bureaus, binnen de grenzen die art. 3 van het Statuut van Interpol stelt. Het tweede kanaal betreft de informatie-uitwisseling via Europol op grond van de Europolconventie. Het gaat daarbij niet alleen om de uitwisseling tussen lidstaten met tussenkomst van de nationale bureaus van Europol en de aan Europol verbonden liaisons, maar ook om het verkrijgen en verstrekken van informatie uit de gegevensbestanden die Europol onderhoudt. Binnen Europol is recent het zogeheten Criminal Assets Seizure Centre (CASC) opgericht, dat zich specifiek bezighoudt met activiteiten ter zake van de ontneming van misdaadgeld. De derde weg waarlangs op politieel niveau informatie wordt uitgewisseld, betreft de rechtstreekse uitwisseling tussen politieorganen. De rechtsbasis hiervoor is gelegen in de Schengen Uitvoeringsovereenkomst (en in Nederland ook art. 552i Sv). Deze overeenkomst biedt overigens, naast informatie-uitwisseling, ook de mogelijkheid van politieële rechtshulp terzake van de toepassing van een aantal andere bevoegdheden, zoals grensoverschrijdende observatie en het instellen van gemeenschappelijke onderzoeksteams. Deze bevoegdheden houden verband met ‘gewone’ strafzaken en niet specifiek met ontnemingszaken, maar onder omstandigheden kunnen de resultaten van de toepassing van die bevoegdheden nuttig zijn voor het ontnemingsonderzoek.

Naast de genoemde vormen van justitiële en politieële rechtshulp ten behoeve van in het buitenland lopend onderzoek kan er ook op andere wijze worden samengewerkt. Zo kan er *overdracht van de strafvervolgning* plaatsvinden. Twee varianten zijn hierbij denkbaar: de strafvervolgning wordt als geheel – dat wil zeggen: de strafzaak met inbegrip van de ontnemingszaak – overgedragen, dan wel alleen de ontnemingszaak wordt overgedragen (in Nederland geregeld in art. 552t e.v. Sv). Overdracht van de strafvervolgning met het oog op de ontneming van misdaadgeld komt in de praktijk weinig voor. De respondenten aan dit onderzoek hebben aangegeven hiermee niet of nauwelijks ervaring te hebben. Het cijfermatige overzicht in hoofdstuk 3 bevestigt dit beeld. Wat meer voorkomt is de *overdracht van de tenuitvoerlegging van ontnemingssancties* (in Nederland op basis van art. 14 WOTS). Deze overdracht vormt vaak het vervolg op een eerder rechtshulpverzoek tot het conservatoir in beslag nemen van voorwerpen of vermogens-

bestanddelen. In verband met deze overdracht speelt soms *asset sharing* een rol. De betrokken staten kunnen met het oog op de tenuitvoerlegging van de ontnemingssanctie onderling afspraken maken op welke wijze de opbrengst wordt verdeeld. Denkbaar is ook dat een maken van een dergelijke afspraak al in de eventueel daaraan voorafgaande beslagfase aan de orde is geweest. Ten aanzien van *asset sharing* zijn er geen eenduidige regels voorhanden, al gaat dat binnenkort binnen de Europese Unie veranderen (zie daarover nader § 2.1.2).

Ten aanzien van de hiervoor genoemde vormen van internationale samenwerking geldt dat deze plaatsvinden op basis van de daartoe bestemde verdragen (zie bijlage 5) en de in de betrokken landen geldende uitvoeringswetgeving. De Europese Unie werkt momenteel aan een moderne vorm van internationale samenwerking die is geënt op het principe van wederzijdse erkenning van rechterlijke beslissingen. Door lidstaten te verplichten rechterlijke beslissingen uit andere lidstaten op ruime schaal – dat wil zeggen: met slechts een beperkt aantal weigeringsgronden – te erkennen en ten uitvoer te leggen, moet de internationale samenwerking minder vrijblijvend, eenvoudiger en sneller plaatsvinden. Op het terrein van de ontneming van misdaadgeld wordt het principe van wederzijdse erkenning thans ingevoerd voor bevelen tot bevrozing (inbeslagneming) van bewijsstukken en voorwerpen, terwijl dat op afzienbare termijn ook zal gebeuren voor beslissingen tot confiscatie. Een nadere uitwerking van de hiervoor relevante regelgeving wordt gegeven in bijlage 6.

### **1.8. Opbouw van het rapport**

Het rapport bestaat uit deze inleiding, vijf hoofdstukken en zeven bijlagen. Daarnaast zijn leesvervangende Nederlands- en Engelstalige samenvattingen en een literatuuropgave opgenomen. Als opmaat tot de inventarisatie en analyse van de knelpunten bij internationale samenwerking in ontnemingszaken beschrijft hoofdstuk 2 van deze studie de wijze waarop het proces van internationale samenwerking in Nederland, België, het Verenigd Koninkrijk, Spanje en Turkije is georganiseerd. Hoofdstuk 3 gaat in op het cijfermateriaal dat voor de Nederlandse situatie beschikbaar gemaakt kan worden om het aantal de omvang, de aard en de resultaten van inkomende en uitgaande internationale rechtshulpverzoeken in ontnemingszaken vast te stellen. Hoofdstuk 4 bevat de inventarisatie van de knelpunten, alsmede de oorzaken en redenen daarvan, die, volgens de respondenten, optreden in het proces van internationale samenwerking tussen Nederland en de vier andere landen. Tevens wordt aandacht besteed aan de ervaringen met onderlinge samenwerking die sleutelfiguren uit de ontnemingspraktijk in elk van de vijf landen hebben opgedaan. In hoofdstuk 5 worden de onderzoeksbevindingen door de onderzoekers aan een nadere beschouwing onderworpen. De resultaten van het onderhavige onderzoek worden puntsgewijs in hoofdstuk 6 gepresenteerd in relatie tot de onderzoeksvragen.

In de bijlagen zijn, met het oog op de praktische toepasbaarheid van deze onderzoeksrapportage in de ontnemingspraktijk, twee aanvullende studies opgenomen. J.B.H.M. Simmelink



beschrijft in bijlage 5 in detail het kader dat de internationale verdragen bieden met betrekking tot internationale samenwerking bij ontnemingszaken. In bijlage 6 analyseert M.J. Borgers het juridische raamwerk voor internationale samenwerking bij ontneming binnen de Europese Unie.<sup>7</sup>

---

7. Behoudens incidentele verwijzingen naar gebeurtenissen van later datum, door de auteurs toegevoegd bij de finale redactie van deze studie, is het onderzoek afgesloten op 1 juli 2005.

## Hoofdstuk 2

### Het organisatorische kader van internationale samenwerking in ontnemingszaken

#### 2.1. Hoe werkt internationale ontneming?

##### 2.1.1. Nationale en internationale dimensies

De wijze waarop de internationale samenwerking in ontnemingszaken plaatsvindt, heeft een nationale én een internationale dimensie. De internationale dimensie wordt gevormd door de afspraken die tussen landen onderling gelden – op basis van verdragen of in het kader van de samenwerking tussen lidstaten van de Europese Unie binnen de zogeheten Derde Pijler – om elkaar bijstand te verlenen in de verschillende stadia van ontnemingszaken. Deze afspraken behelzen, kort gezegd, dat een land op verzoek van een ander land bewijsmateriaal vergaart, beslag legt op voorwerpen of vermogensbestanddelen, dan wel een ontnemingssanctie ten uitvoer legt. Onder de internationale dimensie kan verder ook de interactie tussen autoriteiten van de betrokken landen worden begrepen. Alle activiteiten die binnen het eigen land wordt verricht met het oog op de internationale rechtshulp, waaronder niet alleen de uitvoering van inkomende verzoeken maar ook de voorbereiding en bewaking van uitgaande verzoeken, vormen de nationale dimensie van internationale samenwerking. De nationale dimensie omvat daarmee de nationale wetgeving ter zake van inkomende en uitgaande rechtshulpverzoeken, alsmede de organisatie ten aanzien van de verwerking en behandeling van die verzoeken.

De knelpunten in het proces van internationale samenwerking in ontnemingszaken worden – zowel op nationaal als op internationaal niveau – gedetailleerd beschreven en geanalyseerd in de hoofdstukken 4 en 5 van deze studie. Om dat goed te kunnen doen, verdient eerst een ander aspect van de internationale samenwerking nadere toelichting: het juridische kader van de afwikkeling van internationale rechtshulpverzoeken. Het organisatorische kader wordt op nationaal én internationaal niveau namelijk beïnvloed door geldende juridische normen. Die vloeien voort uit nationale wetgeving, internationale verdragen en Europese rechtsinstrumenten.

De invloed van deze normen op de internationale samenwerking is tweeledig. Ten eerste bepalen de juridische normen *ten aanzien waarvan* samenwerking plaatsvindt – inbeslagneming, bijvoorbeeld, of overdracht van executie – alsmede wat de voorwaarden zijn waaronder kan en

mag worden samengewerkt. Dergelijke normen oefenen niet zozeer invloed uit op de wijze waarop de internationale samenwerking verloopt, maar stellen de grenzen waarbinnen de internationale samenwerking mogelijk is. Daarnaast bevatten sommige rechtsinstrumenten ook normen die geheel of hoofdzakelijk betrekking hebben op de *organisatie van de uitvoeringspraktijk*. Het gaat daarbij, bijvoorbeeld, om voorschriften die bepalen dat internationale rechtshulpverzoeken via een daartoe aangewezen centrale autoriteit moeten verlopen. Dergelijke voorschriften brengen met zich dat die centrale autoriteiten een belangrijke plaats innemen in de keten van actoren die betrokken zijn bij internationale samenwerking op nationaal én op internationaal niveau. De wijze waarop binnen een land – dus op nationaal niveau – de uitvoering van rechtshulpverzoeken verloopt, hangt vanzelfsprekend samen met de inrichting van de nationale strafrechtspleging. In landen waar bijvoorbeeld de politie vrijwel geheel zelfstandig – dus niet onder leiding van het openbaar ministerie of een onderzoeksrechter – het vooronderzoek verricht, speelt de politie doorgaans een prominente rol in het rechtshulpverkeer. Het vervolg van deze paragraaf geeft een beknopte schets van deze juridische normen ten aanzien van de inrichting van het proces van rechtshulp met betrekking tot ontneming. In de bijlagen 5 en 6 worden de relevante internationale verdragen, alsmede het raamwerk van de Europese Unie (EU) in detail uitgewerkt.

### **2.1.2. Internationale verdragen**

Sinds het eind van de jaren tachtig van de twintigste eeuw zijn verdragen gesloten die mede ten doel hebben het rechtshulpverkeer in ontnemingszaken te verbeteren. Deze verdragen zijn gericht op het bestrijden van uiteenlopende typen criminaliteit: drugshandel, witwassen, (transnationale) georganiseerde criminaliteit, corruptie en financiering van terrorisme.

In deze verdragen zijn, mede met het oog op het mogelijk maken van de adequate organisatie van internationaal rechtshulpverkeer, verschillende verplichtingen opgenomen voor de inrichting van het nationale recht in de vorm van strafbaarstellingen, ontnemingssancties en strafvorderlijke voorzieningen. Zo moeten verdragspartijen voorzien in ruime mogelijkheden tot confiscatie (zowel waarde- als objectconfiscatie) van de opbrengsten van misdaad en van de voorwerpen waarin die opbrengsten zijn omgezet. Tevens dienen zij te voorzien in ruime bevoegdheden om vermogensbestanddelen die vatbaar zijn voor confiscatie te kunnen identificeren, opsporen, bevroren en in beslag nemen.

Verder bevatten de internationale verdragen verplichtingen die specifiek verband houden met de afwikkeling van rechtshulpverzoeken. Grosso modo gaat het om de volgende verplichtingen:

- het onderschrijven van het uitgangspunt dat het bankgeheim niet kan worden ingeroepen als grond om medewerking aan de verzochte rechtshulp te weigeren;
- het bieden van de mogelijkheden tot overdracht en overname van confiscatieprocedures en van confiscatiebeslissingen;

- het realiseren van de voorzieningen op grond waarvan op verzoek van een andere staat steun kan worden geboden of onderzoekshandelingen kunnen worden uitgevoerd ten behoeve van het financiële onderzoek in de verzoekende staat; het gaat dan bijvoorbeeld om het vergaren van financiële gegevens, de inbeslagneming van voorwerpen en documenten, of de verzending en betekening van justitiële documenten;
- het bieden van de mogelijkheden om op verzoek of spontaan informatie te verschaffen;
- het aanwijzen van een centrale autoriteit die aanspreekbaar is op de verzending en ontvangst van stukken met betrekking tot rechtshulpverzoeken;
- het creëren van de mogelijkheid dat in spoedeisende kwesties de justitiële instanties rechtstreeks communiceren;
- het beschikbaar stellen van voorschriften inzake de inhoud van internationale rechtshulpverzoeken en de taal waarin die moeten zijn opgesteld.

De verplichtingen die uit de internationale verdragen voortvloeien, hebben vooral betekenis als het gaat om het afperken van de (on)mogelijkheden van internationale samenwerking in ontnemingszaken. Ze hebben slechts in beperkte mate betekenis voor de inrichting van de uitvoeringspraktijk. Met het oog op die uitvoeringspraktijk is het echter van belang te constateren dat het gegeven dat de uitwisseling van rechtshulpverzoeken (en daarmee verband houdende stukken) via centrale autoriteiten dient te verlopen door de diverse verdragen wordt voorgeschreven. Rechtstreeks contact tussen justitiële instanties is dientengevolge formeel slechts in beperkte mate mogelijk.<sup>8</sup>

Een in de praktijk veel besproken, maar in het verdragskader nauwelijks uitgekristalliseerde kwestie betreft de toedeling of verdeling van de opbrengst indien de tenuitvoerlegging in een andere staat plaatsvindt dan in de staat waar de ontnemingssanctie is opgelegd. Over deze zogeheten *asset sharing* zijn *in internationaal verband* geen concrete afspraken gemaakt. Er wordt slechts in enkele verdragen geëxpliciteerd dat dergelijke afspraken kunnen worden gemaakt (zie nader § 2.5 van bijlage 5). Ook op bilateraal niveau treft men niet meer aan dan verklaringen dat per zaak over de verdeling van de opbrengst nadere afspraken worden gemaakt (zie bijvoorbeeld art. 7 van de 'Overeenkomst tussen het Koninkrijk der Nederlanden en de Verenigde Staten van Amerika inzake wederzijdse samenwerking bij de opsporing, inbeslagneming en confiscatie van opbrengsten en hulpmiddelen bij het plegen van misdrijven en de verdeling van geconfisqueerde voorwerpen'). In de praktijk ligt de zeggenschap over de verdeling van de opbrengst veelal in handen van de staat die voor tenuitvoerlegging zorg moet dragen. Sommige staten voegen de opbrengst geheel aan de eigen middelen toe, terwijl andere landen een deel van of soms de gehele opbrengst overdragen aan het land waarin de ontnemingssanctie is opgelegd. Daarentegen is *binnen de Europese Unie* onlangs, na veel discussie,

---

8. Dit uitgangspunt wijkt bijvoorbeeld af van dat van de *politiële* rechtshulp op basis van de Schengen Uitvoeringsovereenkomst, waardoor rechtstreeks informatie kan worden uitgewisseld. De betreffende informatie kan overigens, gelet op art. 39 lid 2 SUO niet zonder justitiële toestemming van de aangezochte staat als bewijsmiddel worden gehanteerd.

een concrete, juridisch bindende regeling over *asset sharing* bereikt. Deze is neergelegd in het 'ontwerp-kaderbesluit wederzijdse erkenning confiscatiebeslissingen', waarover in juni 2004 een politiek akkoord is bereikt. Deze afspraak houdt in dat een opbrengst tot € 10.000 geheel aan het land van tenuitvoerlegging toekomt. Bij een hogere opbrengst vindt in beginsel een 50/50-verdeling plaats tussen het land van tenuitvoerlegging en het land waarin de ontnemingssanctie is opgelegd. De regeling laat overigens wel ruimte voor afwijkende afspraken indien de beide betrokken staten daarmee instemmen. Overigens is de regeling ultimo december 2005 nog niet van kracht.

### 2.1.3. Europees raamwerk

Binnen de Europese Unie bestaat al geruime tijd aandacht voor de mogelijkheden van ontneming van misdaadgeld. Aanvankelijk is confiscatie steeds genoemd als één van de methoden om bepaalde typen criminaliteit te bestrijden, zoals witwassen, drugshandel, fraude met gemeenschapsgelden en georganiseerde criminaliteit. In verschillende rechtsinstrumenten komt dit tot uitdrukking in de aanbeveling of het voorschrift van de mogelijkheid tot confiscatie.<sup>9</sup> Tegenwoordig wordt de ontneming van misdaadgeld in toenemende mate beschouwd als een zelfstandig – niet aan een bepaald type criminaliteit gekoppeld – aandachtsgebied. Dat blijkt bijvoorbeeld uit het aannemen van het 'kaderbesluit confiscatie'.<sup>10</sup> Op grond hiervan moeten de lidstaten voorzien in ruime confiscatiemogelijkheden ten aanzien van uiteenlopende strafbare feiten. Bovendien krijgt de internationale samenwerking in ontnemingszaken de laatste jaren expliciet aandacht. Dat blijkt bijvoorbeeld uit het onlangs tot stand gekomen (en tekstueel vastgestelde) 'kaderbesluit bevrozing van voorwerpen of bewijsstukken' en het 'ontwerp-kaderbesluit wederzijdse erkenning van confiscatiebeslissingen'.<sup>11</sup> De laatste tijd krijgt (de regelgeving rond) confiscatie trouwens ook nadrukkelijk aandacht als 'contra-strategie' om de financiering van terroristische organisaties en activiteiten tegen te gaan en te bestrijden.<sup>12</sup>

Binnen de Europese Unie is het belang van een ruime toepassing van de ontnemingsmaatregel de afgelopen jaren geaccentueerd. Tegelijkertijd lijkt er sprake te zijn van een stijlbreuk in de rechtsinstrumenten die relevant zijn voor de internationale samenwerking in ontnemingszaken. Het 'Gemeenschappelijk optreden witwassen' uit 1998 en het 'kaderbesluit witwassen' uit 2001 bevatten namelijk een samenspel van juridische en praktische normen en uitgangspunten met het oogmerk een effectieve en efficiënte internationale samenwerking in ontnemingszaken te garanderen.<sup>13</sup> In het bijzonder gaat het hierbij om de inkleding van rechtshulpverzoeken, de wijze waarop aan die verzoeken uitvoering wordt gegeven, en de inrichting van de uitvoerings-

---

9. Borgers 2001 p. 23-26.

10. PbEU 2005, L 68/49.

11. PbEU 2003, L 196/45, respectievelijk raadsdocument 14622/04 COPEN 135.

12. Verklaring betreffende de bestrijding van terrorisme van de Europese Raad van 25 maart 2004, raadsdocument 7906/04, in het bijzonder onderdeel 5 onder a, en raadsdocument 14180/4/04, onderdelen 14, 15, en 27. Vgl. ook reeds het Actieplan ter bestrijding van terrorisme van 21 september 2001, onder 5.

13. PbEG 1998, L 333/1, respectievelijk PbEG 2001, L 182/1.

praktijk. Het 'kaderbesluit witwassen' bouwt voort op het 'Gemeenschappelijk optreden witwassen'. De meeste normen uit het 'Gemeenschappelijk optreden witwassen' zijn in dit kaderbesluit overgenomen. Daarmee staat dit kaderbesluit eveneens in het teken van het bevorderen van een effectieve en efficiënte internationale samenwerking door middel van *op de praktijk gerichte normen*. Met de kaderbesluiten die nadien tot stand zijn gekomen – het 'kaderbesluit bevrozing van voorwerpen of bewijsstukken', het 'kaderbesluit confiscatie' en het 'ontwerp-kaderbesluit wederzijdse erkenning confiscatiebeslissingen' – lijkt de Europese Unie in zekere zin echter een nieuwe weg te zijn ingeslagen. Tezamen behelzen deze drie kaderbesluiten namelijk een *juridisch kader* dat de internationale samenwerking beoogt te bevorderen. Het principe van de wederzijdse erkenning heeft daarin een centrale positie. De manier waarop de internationale samenwerking in praktijk ten uitvoer moet worden gelegd, heeft in deze drie kaderbesluiten veel minder accent gekregen dan voorheen het geval was.

Met het oog op de 'klassieke' rechtshulp binnen de EU dient hier ook nog te worden gewezen op de 'Overeenkomst betreffende de wederzijdse rechtshulp in strafzaken tussen de lidstaten van de Europese Unie'.<sup>14</sup> Deze Overeenkomst<sup>15</sup> is op 16 oktober 2001 aangevuld met een Protocol.<sup>16</sup> De Overeenkomst en het Protocol zijn nog niet in werking getreden. Hoewel deze documenten geen specifieke bepalingen met betrekking tot de internationale samenwerking in ontnemingszaken bevatten, zijn ze toch van belang vanwege de specifieke regeling voor rechtshulp ter zake van het vergaren van informatie over bankrekeningen.

De Europese rechtsinstrumenten die relevant zijn voor de internationale samenwerking in ontnemingszaken worden uitvoerig besproken in bijlage 6. Ten behoeve van deze studie is op basis van de Europese rechtsinstrumenten een schematische weergave opgesteld van (minimum)normen die de lidstaten dienen te hanteren om een behoorlijke internationale samenwerking in ontnemingszaken te kunnen waarborgen. Voor een belangrijk deel liggen deze normen besloten in het 'Gemeenschappelijk optreden witwassen' en het 'kaderbesluit witwassen'. De implementatietermijn van het 'kaderbesluit bevrozing van voorwerpen of bewijsstukken' is pas recent, op 2 augustus 2005, verstreken en de implementatietermijn van het 'kaderbesluit ontneming' is immers nog niet verstreken, terwijl het 'kaderbesluit wederzijdse erkenning confis-

---

14. PbEG 2000, C 197/1. Deze Overeenkomst beoogt niet de bestaande rechtshulpverdragen te vervangen, maar vormt in drie opzichten een aanvulling op die verdragen (vgl. de toelichting, PbEG 2000, C 379/7, p. 8-9). Allereerst bevat de Overeenkomst een uitbreiding van de gevallen waarvoor rechtshulp kan worden verleend, in welk verband ook (procedurele) voorschriften worden gegeven ten aanzien van de wijze waarop de rechtshulp dient te worden verleend. Ten tweede voorziet de Overeenkomst, voortbouwend op onder andere de Schengenuitvoeringsovereenkomst, in de mogelijkheid van grensoverschrijdende onderzoekshandelingen. Ten derde verschaft een aantal bepalingen van de Overeenkomst een grondslag voor het toepassen van moderne technologieën, zoals videoconferentie.

15. Die rechtsgrondslag vindt in art. 34 lid 2 sub d EU-verdrag.

16. PbEG 2001, C 326/1. Zie voor een nadere bespreking van de Overeenkomst en het Protocol: Denza 2003.

catiebeslissingen' nog niet definitief is aangenomen. Deze (ontwerp)kaderbesluiten bouwen echter – elk op onderdelen – voort op voornoemde normgevende documenten.<sup>17</sup>

Op basis van de Europese regelgeving moeten de lidstaten binnen afzienbare termijn ten minste aan de volgende verplichtingen voldoen:

- a) voorzien in ruime confiscatiemogelijkheden, waaronder ook de mogelijkheid van waardeconfiscatie;
- b) voorzien in mogelijkheden om, op verzoek van een andere lidstaat, onderzoek te doen naar de aanwezigheid van de vermoedelijke opbrengsten van misdrijven<sup>18</sup> – onder andere door middel van onderzoek naar bankrekeningen en bankverrichtingen – en om de betreffende vermogensbestanddelen te bevriezen in afwachting van de afloop van een confiscatieprocedure;
- c) voortvarend te werk te gaan bij de rechtshulpverlening ter zake van de identificatie, opsporing, bevrozing, inbeslagneming en confiscatie van vermogensbestanddelen, onder meer door:
  - o de internationale rechtshulpverlening dezelfde prioriteit te geven als in nationale procedures gebruikelijk is;
  - o de afwikkeling van formaliteiten en de verwerking van eventuele benodigde aanvullende rechtshulpverzoeken zo spoedig mogelijk te doen verlopen;
  - o de verzoekende lidstaat adequaat te informeren over (obstakels in) het verloop van de afwikkeling van een rechtshulpverzoek;
- d) een verzoek tot rechtshulpverlening aan een andere lidstaat volgens de daartoe geldende regels en concreet te onderbouwen;
- e) maatregelen te treffen die een efficiënte afwikkeling van rechtshulpverzoeken waarborgen, onder meer een gebruikersvriendelijke gids beschikbaar te stellen, rechtstreekse contacten tussen de betrokken actoren te stimuleren en passende opleidingen te verzorgen.

In hoofdstuk 5 van deze studie wordt dit schematisch overzicht gebruikt om aan te geven of zich op nationaal en/of internationaal niveau knelpunten voordoen in de organisatie van het proces van internationale rechtshulp met betrekking tot ontneming die een succesvolle en tijdige implementatie van de richtlijnen van de EU in de weg staan.

---

17. Het 'kaderbesluit confiscatie' geeft nadere invulling aan het onder a) gestelde. Het 'kaderbesluit bevrozing van voorwerpen of bewijsstukken' beoogt – door de rechtshulp te vervangen door wederzijdse erkenning – de mogelijkheid van spoedige beslaglegging te garanderen en sluit daarmee aan op het onder b) en c) gestelde. De standaardisering van de wijze waarop het bevrozingsbevel wordt gegeven, bevordert tevens het onder d) gestelde. In dezelfde lijn sluit het 'ontwerp-kaderbesluit wederzijdse erkenning confiscatiebeslissingen' aan bij het onder b), c) en d) gestelde. Naast deze (ontwerp-)kaderbesluiten is het 'Protocol' bij de 'Overeenkomst betreffende de wederzijdse rechtshulp in strafzaken' tussen de lidstaten van de Europese Unie van belang voor de identificatie van vermogensbestanddelen, zodat dit 'Protocol' in verband kan worden gebracht met het onder b) gestelde.

18. Het desbetreffende voorschrift is uit het 'Gemeenschappelijk optreden' geschrapt door het 'kaderbesluit witwassen', zonder dat in een soortgelijke verplichting is voorzien (zie bijlage 6). Het komt echter voor dat het vervallen van deze verplichting onbedoeld is.

#### 2.1.4. Internationale instanties

Verscheidende internationale instanties vormen een schakel in het proces van internationale samenwerking. Het betreft Interpol, Europol, het Europees Justitieel Netwerk (EJN), Eurojust en – hoewel geen formele internationale instantie in de strikte zin des woords – het Camden Assets Recovery Inter-Agency Network (CARIN).

Interpol is een wereldwijde organisatie die zich richt op het vergaren, bewerken en uitwisselen van informatie tussen nationale politieorganisaties. In het kader van de internationale samenwerking in strafzaken fungeert Interpol vooral als communicatiekanaal. Europol heeft onder meer tot taak om ten aanzien van een aantal (ernstige) strafbare feiten de effectiviteit van de samenwerking tussen de lidstaten bij het voorkomen en bestrijding van die feiten te bevorderen. De uitwisseling van informatie via verbindingsofficieren is daarvoor één van de beschikbare middelen. Binnen Europol is sinds kort het zogeheten *Criminal Assets Seizure Centre* actief. Deze eenheid beoogt de lidstaten te helpen bij het lokaliseren van vermogensbestanddelen buiten de landsgrenzen, met het oog op de bevrozing daarvan. Verder ondersteunt het centrum onderzoeken van de lidstaten en kan het assistentie verlenen aan gemeenschappelijke onderzoeksteams (Joint Investigation Teams).<sup>19</sup> Het zwaartepunt van de activiteiten ligt bij het coördineren van contacten tussen de verantwoordelijke politie- en justitiediensten in de lidstaten en het uitwisselen van informatie. Het gaat daarbij om het faciliteren van de samenwerking tussen lidstaten en niet om het vervangen van de bestaande rechtshulpprocedures.

Het EJN en Eurojust zijn beide belast met het bevorderen van de internationale justitiële samenwerking binnen de EU. Een belangrijkste taak in dat verband is het bewerkstelligen dat de juiste personen in de diverse lidstaten met elkaar in contact komen. Het EJN vervult die taak door middel van een netwerk van contactpunten en -personen in de lidstaten. Eurojust is een gecentraliseerde organisatie met gedetacheerde magistraten. Een belangrijke taak van Eurojust is gelegen in de coördinatie van opsporings- en vervolgingsactiviteiten ten aanzien van grensoverschrijdende zware criminaliteit. Eurojust richt zich vooral op zaken waarin meer dan twee lidstaten zijn betrokken. De internationale samenwerking in ontnemingszaken is voor Eurojust één van de aandachtsgebieden, zij het dat dergelijke zaken een klein aandeel vormen in de totale hoeveelheid zaken waarin Eurojust actief is.

Interpol en Europol beschikken over nationale contactpunten en liaisons. In Nederland zijn die contactpunten ondergebracht bij KLPD-DIN. De bij Eurojust gedetacheerde magistraten onderhouden rechtstreeks contact met de justitiële autoriteiten in het land van herkomst, met inbegrip van de contactpersonen van het EJN.

---

19. De leiding van een Joint Investigation Team ligt in het land waar het team wordt gevestigd. Het recht van dat land bepaalt nader wie de eindverantwoordelijkheid draagt. In Nederland is dat de betrokken officier van justitie.



Het initiatief voor CARIN ontstond in oktober 2002 tijdens een door het Ierse Criminal Assets Bureau en Europol georganiseerde conferentie in Dublin. Eén van de aanbevelingen van deze conferentie was het onderzoeken van de mogelijkheid van een informeel netwerk van politieke en justitiële organen op het terrein van de ontneming van misdaadgeld. Door enkele Belgische en Nederlandse vertegenwoordigers is, in samenspraak met Europol, de samenstelling van een organisatiecomité ter hand genomen. In september 2004 heeft de eerste formele (oprichtings) bijeenkomst van CARIN plaatsgevonden. Een tweede bijeenkomst rond het thema 'Multi-agency alternative strategies for targeting the proceeds of criminal activity – A European Union perspectieve' vond plaats in april 2005. CARIN stelt zich ten doel een netwerk tot stand te brengen van centrale contactpunten voor aangelegenheden met betrekking tot ontneming van misdaadgeld. Deze contactpunten vallen niet per definitie samen met de centrale autoriteiten. Het gaat namelijk om het faciliteren van informele contacten, opdat het proces van internationale samenwerking efficiënter verloopt. Tijdens de tweede CARIN-conferentie is bijvoorbeeld gebleken dat de namen en adressen van de deelnemers aan de eerste conferentie volop worden gebruikt voor het leggen van informele contacten en het zodoende inwinnen van informatie over de wijze waarop de formele procedures in het desbetreffende land zijn georganiseerd.

De volgende paragrafen zijn gewijd aan een beknopte beschrijving van het organisatorische kader voor de afwikkeling van internationale rechtshulpverzoeken met betrekking tot ontneming in Nederland, het Verenigd Koninkrijk, België, Turkije en Spanje. Deze beschrijving vormt een kader voor de analyse en beoordeling van de aard van de knelpunten in de internationale samenwerking van Nederland, alsmede in de bilaterale samenwerking met de genoemde landen.

## **2.2. Het organisatorische kader in Nederland**

### *Inkomende rechtshulpverzoeken*

Internationale justitiële en politieke rechtshulpverzoeken met betrekking tot ontneming komen Nederland op verschillende manieren binnen: (i) via het diplomatieke kanaal; (ii) direct bij het Bureau Internationale Rechtshulp in Strafzaken (BIRS) van het ministerie van justitie; (iii) direct bij het openbaar ministerie; (iv) direct bij de politie, zowel op nationaal (KLPD) als op regionaal niveau; (v) via de Internationale Rechtshulp Centra (IRC); en (vi) via het Interpol/Europol/Eurojust kanaal.

Turkije en Spanje sturen internationale rechtshulpverzoeken met betrekking tot ontneming, zo blijkt uit de enquête, vrijwel zonder uitzondering rechtstreeks naar het BIRS. Turkije doet dat vanuit de centrale autoriteit binnen het ministerie van justitie, de Spaanse centrale autoriteit gebruikt het Interpolkanaal. In zeer dringende en uitzonderlijke gevallen stuurt de gebiedsbevoegde Spaanse magistraat zelf het rechtshulpverzoek – door tussenkomst van Eurojust – naar het BIRS. Inkomende verzoeken vanuit Het Verenigd Koninkrijk komen zonder uitzonde-

ring via de Britse centrale autoriteit bij het BIRS binnen. Vaak wordt tegelijkertijd contact gezocht met het verantwoordelijke uitvoerende orgaan binnen de Nederlandse politie. In België zendt de onderzoeksrechter of de parketmagistraat een rechtshulpverzoek met betrekking tot ontneming – vaak door tussenkomst van het Centraal Orgaan voor de Inbeslagname en de Verbeurdverklaring (COIV), of via de Nederlandse contacten in CARIN – direct naar het betrokken arrondissementsparket of het Bureau Ontneming Openbaar Ministerie (BOOM).

Het BIRS is de centrale autoriteit waar alle inkomende justitiële rechtshulpverzoeken worden gemeld. Verzoeken die bij BIRS binnen komen, worden doorgestuurd naar het openbaar ministerie. Van justitiële rechtshulpverzoeken die via andere kanalen Nederland bereiken, ontvangt het BIRS in principe een afschrift. Het BIRS kan een rechtshulpverzoek toebedelen aan het arrondissementsparket in de regio waar concreet uitvoering moet worden gegeven aan het verzoek. Het openbaar ministerie is verantwoordelijk voor de uitvoering c.q. de afhandeling van rechtshulpverzoeken. Elk arrondissementsparket is zelfstandig verantwoordelijk voor handhaving en vervolging in zaken die tot zijn regionale autoriteit behoren dan wel toebedeeld zijn. Internationale rechtshulpverzoeken die door het BIRS niet aan een specifiek arrondissementsparket kunnen worden toebedeeld, gaan naar het landelijk parket. In sommige gevallen wordt het functioneel parket ingeschakeld om internationale financiële (fraude)onderzoeken te begeleiden die in samenwerking met de FIOD-ECD en/of bijzondere opsporingsdiensten worden uitgevoerd.

Het BOOM is een expertisecentrum dat de arrondissementsparketten en het BIRS ondersteunt bij de uitvoering van internationale rechtshulpverzoeken met betrekking tot ontneming. Aan het BOOM is een adviseur Internationaal Financieel Strafrecht verbonden, die advies geeft over en actief bijstand verleent bij de internationale samenwerking in lopende zaken. Deze adviseur is op detacheringsbasis tevens werkzaam bij het BIRS. Bij het BOOM werken op het ogenblik bovendien drie officieren van justitie die specifiek belast zijn met de uitvoering van complexe ontnemingszaken, doorgaans maar niet uitsluitend in samenwerking met het landelijk parket. Daarnaast maakt het openbaar ministerie gebruik van informatie en expertise van landelijke diensten als het Meldpunt Ongebruikelijke Transacties (MOT), bijzondere opsporingsdiensten en verbindingsmagistraten.

De politieke rechtshulp heeft sinds de totstandkoming van de Schengen Uitvoeringsovereenkomst een eigenstandige positie binnen de internationale samenwerking in strafzaken (waaronder ook ontnemingszaken). Deze positie houdt in dat de politie in beginsel autonoom opereert in de uitvoering van de politieke rechtshulp. Nederlandse opsporingsambtenaren zijn bevoegd tot deze uitvoering, voor zover er geen dwangmiddelen of bijzondere opsporingsbevoegdheden worden toegepast, er geen verkennend onderzoek (in de zin van art. 126gg Sv) plaatsvindt en de voorschriften met betrekking tot doorlating (in de zin van art. 126ff Sv) niet in het geding zijn. Is verdergaand onderzoek noodzakelijk, dan is dat alleen mogelijk in overleg met en onder toezicht van het Nederlandse openbaar ministerie. De verantwoordelijkheid voor

de politieke rechtshulp ligt primair bij het openbaar ministerie.<sup>20</sup> In de 'richtlijn inzake de toepassing van artikel 552i WvSv door het OM en de informatieverstrekking door de politie in het kader van de wederzijdse rechtshulp in strafzaken' heeft het openbaar ministerie vastgelegd op welke wijze aan die verantwoordelijkheid vorm wordt gegeven. Hoewel het ministerie van justitie c.q. het BIRS kan worden gezien als de eindverantwoordelijke voor de politieke rechtshulp,<sup>21</sup> heeft het ministerie c.q. het BIRS in de praktijk – juist vanwege de in de Schengen Uitvoeringsovereenkomst gekozen structuur – nauwelijks bemoeienis met de *uitvoering* daarvan.

Het zwaartepunt van de organisatie van de politieke rechtshulp ligt bij de politie. Binnen het Korps Landelijke Politie Diensten (KLPD) is de Dienst Internationale Netwerken (DIN) belast met de rechtshulpverlening. Bij de uitvoering daarvan speelt veelal ook de Dienst Nationale Recherche Informatie (DNRI) een rol. DIN beheert de contacten met Interpol, Europol en het Schengen Informatie Systeem, en fungeert als coördinatiepunt voor de in het buitenland gestationeerde liaisons. Tezamen met het landelijk parket vormt DIN het Landelijk Internationale Coördinatiecentrum (LICC). De Nederlandse liaisons in het buitenland zijn in dienst van het KLPD, hebben een diplomatieke status en werken vanuit de Nederlandse ambassade. De taken van de liaisons bestaan uit het helpen in de informatie-uitwisseling of de uitvoering van de rechtshulpverzoeken, al dan niet in samenspraak en met toestemming van het openbaar ministerie.

Waar het LICC een landelijke functie heeft, speelt op regionaal niveau het Internationaal Rechtshulp Centrum (IRC) een belangrijke rol. De IRC's zijn regionale samenwerkingsverbanden van openbaar ministerie, politie en Koninklijke Marechaussee. Een belangrijke rol van deze IRC's is gelegen in de 'postbusfunctie'. Buitenlandse autoriteiten die in een concrete zaak niet weten tot wie een rechtshulpverzoek moet worden gericht, kunnen dat verzoek aan een IRC zenden. Het betreffende IRC zet vervolgens het verzoek uit in het veld. De IRC's hebben voorts tot taak de inkomende en uitgaande verzoeken te registreren (in het LURIS-systeem) en de kwaliteit van de behandeling van rechtshulpverzoeken te bewaken en te verbeteren. De IRC's vervullen hiermee taken die formeel toebehoren aan het BIRS. De eindverantwoordelijkheid voor de taakvervulling door de IRC's ligt daarom bij het BIRS.

De rechterlijke macht speelt in Nederland een relatief bescheiden rol bij de behandeling en afwikkeling van inkomende rechtshulpverzoeken. In zijn algemeenheid gesteld is voor de toepassing van een aantal bevoegdheden die voor de uitvoering van inkomende rechtshulpverzoeken van belang zijn, rechterlijke machtiging of goedkeuring vereist, dan wel bestaat er de mogelijkheid van rechterlijke toetsing. Waar het gaat om specifiek met het oog op ontnemingszaken gegeven bevoegdheden, kan dan worden gewezen op de vereiste rechterlijke machtiging

---

20. Vgl. art. 552i lid 4 Sv, op grond waarvan de officier van justitie aanwijzingen kan geven aan de politie in het kader van de internationale rechtshulp, waaronder ook de politieke rechtshulp.

21. Zie daarover Sjöcrona & Orié 2002, p. 255. Deze eindverantwoordelijkheid rust op het feit dat de minister van Justitie verantwoordelijk is voor de behandeling en afwikkeling van strafzaken. Daaronder wordt ook het optreden in het kader van de (justitiële en politieke) rechtshulp begrepen.

voor het openen van een strafrechtelijke financieel onderzoek (art. 13 WOTS), het leggen van conservatoir beslag (art. 13a-d WOTS), de overdracht van in beslag genomen voorwerpen met het oog op ontneming (art. 13c WOTS) en de tenuitvoerlegging van buitenlandse confiscatiesancties (art. 18 e.v. WOTS). Daarnaast kan het rechterlijke toezicht op de overdracht van de confiscatieprocedure worden genoemd (art. 552t Sv).

Uit dit overzicht blijkt dat er veel en verschillende instanties zijn betrokken bij de internationale rechtshulp. Opmerking verdient bovendien dat geen van deze instanties zich uitsluitend of in hoofdzaak bezig houdt met de afwikkeling van inkomende rechtshulpverzoeken *ten behoeve van ontnemingszaken*. Deze verzoeken worden op gelijke wijze behandeld als rechtshulpverzoeken ten behoeve van 'gewone' strafzaken. Een uitzondering vormt het BOOM, maar met die kanttekening dat het BOOM vooral een ondersteunende rol speelt en geen eigen taakstelling op het terrein van de internationale samenwerking heeft.

#### *Uitgaande rechtshulpverzoeken*

Uitgaande rechtshulpverzoeken met betrekking tot ontnemingszaken worden opgesteld door de politie en/of de officier van justitie bij een arrondissementsparket, het landelijk of het functioneel parket en gaan vervolgens – onder verantwoordelijkheid van het openbaar ministerie – naar het BIRS dat het rechtshulpverzoek verstuurt naar (de centrale autoriteit in) de verzochte staat. Alle kanalen die hiervoor zijn genoemd met betrekking tot de ontvangst van inkomende rechtsverzoeken, kunnen ook worden toegepast voor de verzending van uitgaande rechtshulpverzoeken.

In de praktijk verstuurt de officier van justitie (of het IRC), blijkens de enquête, het rechtshulpverzoek regelmatig rechtstreeks naar de gebiedsbevoegde buitenlandse autoriteiten die voor uitvoering van het verzoek zorg moet dragen, met afschrift aan het BIRS. Dat gebeurt met name bij verzoeken met betrekking tot België en Spanje. Daarnaast wordt bij samenwerking met Turkije, het Verenigd Koninkrijk en Spanje vrijwel altijd gekozen voor gelijktijdige verzending van het verzoek via een tweede kanaal. Hierbij wordt dikwijls gebruik gemaakt van de liaison officers bij de Nederlandse ambassade, of van persoonlijke contacten.

### **2.3. Het organisatorische kader in België**

#### *Inkomende rechtshulpverzoeken*

Internationale rechtshulpverzoeken komen België binnen via de centrale autoriteit bij het ministerie van justitie, bij het federaal parket, bij een lokale correctionele rechtbank (c.q. raadkamer) en/of bij het Centraal Orgaan voor de Inbeslagname en de Verbeurdverklaring (COIV). De Belgische centrale autoriteit bedeeft een rechtshulpverzoek toe aan de correctionele rechtbank in de regio waar concreet uitvoering aan het verzoek wordt gegeven, maar speelt geen actieve rol in de uitvoering zelf. De uitvoering van elk internationaal rechtshulpverzoek in strafzaken

(met uitzondering van verzoeken uit Nederland of Luxemburg) vereist formeel een machtiging van de minister van justitie. De aanvraag van die machtiging verloopt doorgaans via het parket van de lokale correctionele rechtbank. België telt zevenentwintig lokale correctionele rechtbanken (inclusief raadkamers). Het COIV maakt deel uit van het openbaar ministerie en heeft een faciliterende positie, onder meer richting het federaal parket. Het COIV registreert het rechtshulpverzoek (indien het wordt aangemeld).

België heeft geen ervaring, zo blijkt uit de enquête, met inkomende Turkse rechtshulpverzoeken in ontnemingszaken. De ervaring met Spaanse rechtshulpverzoeken is beperkt. Inkomende verzoeken vanuit het Verenigd Koninkrijk komen zonder uitzondering via de Britse centrale autoriteit bij de centrale autoriteit in België binnen. Vaak wordt tegelijkertijd contact gezocht met het verantwoordelijke uitvoerende orgaan binnen de Belgische federale politie. In Nederland verstuurt de officier van justitie (of het IRC) een rechtshulpverzoek met betrekking tot ontneming meestal rechtstreeks naar de gebiedsbevoegde parketmagistraat of onderzoeksrechter, indien nodig door tussenkomst van het BOOM en het COIV, met afschrift aan het BIRS dat betreffend verzoek doorstuurt naar de centrale autoriteit bij het ministerie van justitie in België.

In justitiële zin ligt de uitvoering van rechtshulpverzoeken in geval van inbeslagname bij de raadkamer (van de lokale correctionele rechtbank) of direct bij de onderzoeksrechter (in dringende gevallen) met bevestiging achteraf van de raadkamer. In geval van tenuitvoerlegging van een confiscatiesanctie ligt de uitvoering bij de rechtbank, na de veroordeelde te hebben gehoord. Indien er nader onderzoek wordt verzocht en dient te gebeuren, ligt de uitvoering formeel en uitsluitend bij de federale politie: afdeling 'CDGEFID', sectie 'Patrimonium'. Deze afdeling ressorteert onder de directie ECOFIN van het directoraat generaal 'gerechtelijke politie' van het Federaal parket. De sectie 'Patrimonium' ondersteunt de federale recherche eenheden (GDA). De politie voert het onderzoek uit ten behoeve van conservatoir beslag.

#### *Uitgaande rechtshulpverzoeken*

België is niet vaak de verzoekende staat bij rechtshulpverzoeken met betrekking tot ontneming. Met name de ervaring met Turkije als aangezochte staat is beperkt. Is Nederland de aangezochte staat, dan worden rechtshulpverzoeken met regelmaat ook rechtstreeks naar het betrokken arrondissementsparket of IRC gestuurd, soms door tussenkomst van het BOOM. Rechtshulpverzoeken gaan uit van de lokale correctionele rechtbanken: de onderzoeksrechter, ofwel de parketmagistraat, en lopen in beginsel via de centrale autoriteit van het ministerie van justitie. Registratie vindt plaats binnen het lokale parket en door het COIV (indien het rechtshulpverzoek wordt aangemeld). Ten behoeve van de uitvoering in het buitenland wordt contact gelegd met/via de nationale leden van Eurojust en/of de leden van CARIN. Dat is vooral het geval in zaken met betrekking tot Spanje. De Belgische respondenten geven aan dat het in de bilaterale samenwerking met Spanje vaak onduidelijk is welke autoriteit moet worden aangezocht. België maakt (nog) geen gebruik van het Interpol/Europol kanaal. Contact met politie-

diensten in Nederland verloopt rechtstreeks onder de Schengen Uitvoeringsovereenkomst, via liaison-officers op de Belgische ambassade, via CARIN, en/of via persoonlijke contacten. Contact met politiediensten in het Verenigd Koninkrijk, Spanje en Turkije verloopt meestal via liaison-officers op de Belgische ambassades, via CARIN, en/of via persoonlijke contacten.

#### *Legislatieve bijzonderheden*

De internationale rechtshulp op het gebied van de inbeslagname en de verbeurdverklaring is geregeld in de basiswet van 20 mei 1997 'betreffende de internationale samenwerking inzake de tenuitvoerlegging van inbeslagnemingen en verbeurdverklaringen' (implementatie verdrag van Straatsburg). Dit betreft specifiek de voordeelsontneming. Deze wetgeving omvat de inbeslagneming van vermogensbestanddelen en de tenuitvoerlegging van confiscatiesancties op verzoek van een buitenlandse staat (Thomas 1997; Stessens 1998). De wet van 19 december 2002 bevat een aantal bijkomende bepalingen inzake internationale rechtshulp, maar betreft niet de voordeelsontneming in het bijzonder.

In België vormen de strafzaak en de ontnemingszaak in beginsel één zaak: een verdachte wordt veroordeeld ter zake van een strafbaar feit en dan kan confiscatie van wederrechtelijk verkregen voordeel plaatsvinden door oplegging van de bijkomende straf van verbeurdverklaring. Deze oplegging vindt in principe plaats tegelijkertijd met het uitspreken van de veroordeling. Sinds de wet van 19 december 2002 kan echter de rechter op grond van art. 524bis en 524ter Sv toestaan dat na de veroordeling nog gedurende twee jaar een bijzonder onderzoek naar de vermogensvoordelen plaatsvindt. In dat geval wordt de uitspraak over de verbeurdverklaring opgeschort totdat het bijzondere onderzoek is afgerond.<sup>22</sup>

België heeft ruime mogelijkheden om wederrechtelijk verkregen voordeel te traceren en te bevriezen, bijvoorbeeld door middel van een algemene bankvordering (die hoeft niet specifiek geautoriseerd te worden door een magistraat). In beslag genomen goederen kunnen verkocht worden voordat confiscatie is uitgesproken. Bovendien is er sprake van een formele samenwerking (op basis van de Schengen Uitvoeringsovereenkomst) tussen ECOFIN en de Nederlandse dienst NRI ten behoeve van de rechtstreekse uitwisseling – door middel van een contactambtenaar van politie – van informatie met betrekking tot witwaszaken. Inzake de bruikbaarheid van deze informatie als bewijs dient de uitgewisselde informatie officieel toegelaten te worden door de gebiedsbevoegde (lokale) magistraat.

Het uitgangspunt van de wetgever is 'object-based confiscation'. De confiscatiepraktijk in België is in grote lijnen gelijk aan die in Nederland (conform art. 36e Sr).<sup>23</sup> Confiscatie vindt plaats door middel van de oplegging van de straf van bijzondere verbeurdverklaring (art. 42, 43bis en 43quater Sw). Dit veronderstelt dat een band tussen het object – wederrechtelijk verkregen

---

22. Zie hierover uitvoerig: Rozie 2005, p. 387-412.

23. Een uitvoerige vergelijking tussen de Belgische en Nederlandse regeling wordt gemaakt in: Rozie 2005.

voordeel wordt in de eerste plaats gezien als een 'object' – en het misdrijf kan worden aangetoond. Deze objectconfiscatie kan echter worden omgezet in confiscatie bij equivalent zodat het mogelijk is om een geldsom uit vermogen verbeurd te verklaren. In dat geval ontstaat er de verplichting voor de veroordeelde om een equivalente som uit zijn vermogen te betalen, mits de band met het misdrijf kan worden aangetoond. Binnen het Belgisch recht is 'value-based confiscation' daardoor eveneens mogelijk.

## **2.4. Het organisatorische kader in Turkije**

### *Inkomende rechtshulpverzoeken*

De Turkse centrale autoriteit is ondergebracht bij het directoraat-generaal Internationaal recht en buitenlandse betrekkingen van het ministerie van justitie. Alle inkomende rechtshulpverzoeken komen binnen bij de centrale autoriteit. Hoewel dat niet de geëigende weg is, komen internationale rechtshulpverzoeken met betrekking tot ontneming ook binnen via MASAK, het expertisecentrum van het ministerie van Financiën met politieke bevoegdheden in het kader van de preventie en het bestrijden van witwassen, of rechtstreeks (al dan niet met tussenkomst van justitiële of politieke verbindingssambtenaren) bij de gebiedsbevoegde magistraten of politieke uitvoeringsorganen.

Van de onderzochte landen ontvangt Turkije vanuit België en met name Spanje nauwelijks, maar vanuit het Verenigd Koninkrijk en Nederland geregeld rechtshulpverzoeken met betrekking tot ontneming. Beide laatstgenoemde staten sturen het rechtshulpverzoek altijd rechtstreeks naar de Turkse centrale autoriteit. Daarnaast kiezen deze landen meestal ook voor gelijktijdige verzending aan en/of in kennis stelling van de Turkse justitiële en/of politieke autoriteiten die verantwoordelijk zijn voor uitvoering van het verzoek.

De centrale autoriteit opent voor elk inkomend rechtshulpverzoek een dossier, registreert het verzoek, toetst of het voldoet aan de internationaal verdragsrechtelijke voorwaarden en beoordeelt of het inhoudelijk voldoende is onderbouwd om tot tenuitvoerlegging te kunnen overgaan. Vervolgens wordt het rechtshulpverzoek doorgestuurd naar de bevoegde openbare aanklager c.q. officier van justitie van het Turkse openbaar ministerie. Politieke rechtshulp verloopt in de praktijk doorgaans via het Interpol/Europol kanaal, de liaison-officers en/of persoonlijke contacten tussen politiefunctionarissen.

De officier van justitie en/of de politie (onder leiding van de officier van justitie) verricht vooronderzoek om feitelijk vast te stellen of wederrechtelijk verkregen voordeel is verkregen. Blijkt dat dit voordeel voortvloeit uit strafbare feiten die genoemd worden in artikel 2a van wet 4208 voor de preventie van witwassen (o.a. drugsgerelateerde criminele activiteiten, grote fraudezaken en witwasactiviteiten) dan wordt MASAK bij het onderzoek betrokken. Tijdens deze

onderzoeksfase ligt de autoriteit om tegoeden te bevriezen en/of beslag te leggen op vermogen of eigendommen bij het strafgerecht of de vredesrechter.

#### *Uitgaande rechtshulpverzoeken*

Uitgaande rechtshulpverzoeken worden, net als de inkomende, behandeld door de centrale autoriteit van het ministerie van justitie. Afhankelijk van de fase waarin de zaak zich bevindt, wordt het verzoek ingebracht door de openbare aanklager of de rechtbank. De centrale autoriteit controleert of het verzoek aan de internationaal verdragsrechtelijke eisen voldoet en voldoende is onderbouwd om het aangezochte land de juiste opsporings- en/of beslagleggings-handelingen te laten verrichten. Is dat het geval dan stuurt de Turkse centrale autoriteit het rechtshulpverzoek zonder uitzondering naar de centrale autoriteit van het aangezochte land. Met betrekking tot ontneming heeft Turkije een beperkte ervaring als verzoekende staat in de samenwerking met Nederland, België, Spanje en het Verenigd Koninkrijk.

#### *Legislatieve bijzonderheden*

In het Turkse Wetboek van Strafvordering (Ceza Muhakemeleri Usulü Kanunu, CMUK) zijn de procedures beschreven die het strafproces reguleren. Tevens zijn de bevoegdheden van de diverse overheidsinstanties aangegeven en een aantal rechten van de verdachte waarborgen. De voor ontneming relevante artikelen zijn 123 tot en met 127 en 132. De Turkse wetgever gaat in beginsel uit van object-based confiscation. De artikelen 54/2 en 55/2 van het Turkse Wetboek van Strafrecht (Türk Ceza Kanunu, TCK) maken het echter ook mogelijk om over te gaan tot value-based confiscation. De ontnemingszaak wordt in principe tegelijkertijd met de strafzaak berecht.

In 2003 heeft MASAK een amendement op de anti-witwaswet van 1996 voorbereid. De nieuwe wet, waarvan de invoering voor medio 2005 voorzien is, introduceert de volgende vernieuwingen:

- het uitbreiden van de reeks van grondfeiten ten aanzien waarvan het witwassen van opbrengsten strafbaar is tot delicten die met ten minste één jaar gevangenisstraf worden bedreigd; hierdoor wordt de reikwijdte van het witwasdelict in overeenstemming gebracht met de aanbevelingen van de FATF;
- het sneller en effectiever organiseren van het opsporings- en veroordelingsproces;
- bepaalde autoriteiten in staat stellen om wederrechtelijk verkregen voordeel te confisceren;
- het versterken van de capaciteit om informatie te verzamelen en analyseren;
- het faciliteren van internationale informatie-uitwisseling op administratief niveau.



## 2.5. Het organisatorische kader in Spanje

### *Inkomende rechtshulpverzoeken*

Een internationaal rechtshulpverzoek met betrekking tot ontneming komt op vier manieren Spanje binnen: (i) via het diplomatieke kanaal, (ii) van (de centrale autoriteit binnen) het ministerie van justitie in de verzoekende staat naar het Spaanse ministerie van justitie, (iii) van de gerechtelijke autoriteit in de verzoekende staat naar een Spaanse magistraat (in spoedeisende gevallen), en (iv) via het Interpol/ Europol kanaal. De voorkeur van de Spaanse centrale autoriteit heeft rechtstreekse toezending vanuit de centrale autoriteit van de verzoekende staat aan de centrale autoriteit binnen het Spaanse ministerie van justitie, dan wel toezending via het Interpolkanaal.

Spanje heeft niet of nauwelijks ervaring met rechtshulpverzoeken uit Turkije. De ervaring met België is beperkt. Inkomende verzoeken vanuit België lopen meestal via Eurojust. Van de onderzochte landen heeft Spanje vooral ervaring met verzoeken uit Nederland en het Verenigd Koninkrijk. De Britse centrale autoriteit stuurt het rechtshulpverzoek rechtstreeks naar de Spaanse centrale autoriteit bij het ministerie van justitie, al dan niet door tussenkomst van Europol of Interpol. Nederlandse politie- en justitiemedewerkers zenden het rechtshulpverzoek daarentegen vrijwel altijd rechtstreeks naar de gebiedsbevoegde magistraten en/of politieke uitvoeringsorganen, met afschrift – via het BIRS – aan de Spaanse centrale autoriteit.

Het ministerie van justitie, subdirectoraat-generaal 'Internationale juridische samenwerking' doet een formele (bevoegdheids)toets op de rechtshulpverzoeken in strafzaken die zij rechtstreeks ontvangt, registreert de inkomende verzoeken en geleidt ze vervolgens (met bijbehorende stukken) door via ofwel de voorzitter van het Tribunal Superior de Justicia, ofwel de voorzitter van de (nationale of provinciale) Audiencia. Deze magistraat bezorgt het dossier aan de deken van de rechters die de zaak vervolgens aan de bevoegde rechter overdraagt. Na eventueel het advies (dictamen) van het parket te hebben ingewonnen, zorgt de bevoegde lokale magistraat ervoor dat het rechtshulpverzoek wordt uitgevoerd. Het openbaar ministerie (ministerio fiscal) speelt inzake gerechtelijke samenwerking nauwelijks een rol. Rechters en rechtbanken hebben het primaat, met als autonome bestuursinstelling de Hoge Raad voor de rechterlijke macht (Conseja general del Poder Judicial) die tevens contactorgaan is voor het Europees Justitieel Netwerk (EJN). Het ministerie van justitie registreert (de stand van zaken van) rechtshulpverzoeken, op basis van de gegevens die de lokale rechtbanken aanleveren.

Rechtshulpverzoeken die via het Interpolkanaal binnenkomen, volgen grotendeels dezelfde weg. Ze worden geregistreerd door het nationaal centraal bureau van Interpol in Madrid en, via ofwel de Policía nacional, ofwel de Guardia civil, ofwel de politie van de regio waar het verzoek moet worden uitgevoerd, doorgestuurd naar de bevoegde gerechtelijke autoriteit. Vóór deze doorzending doet het ministerie van justitie een bevoegdheidsonderzoek om te bepalen aan

welke gerechtelijke autoriteit het verzoek moet worden toegezonden en wat de mate van urgentie van het verzoek is. In de praktijk wordt het verzoek onmiddellijk na binnenkomst bij Interpol door de Policia Nacional aan de griffier van het Tribunal Superior de Justicia bezorgd. Dit orgaan doet het vervolgens toekomen aan de deken der rechters, die op zijn beurt een rechter-commissaris aanwijst. Deze kan het voorafgaand advies van het parket inwinnen, waarna hij de politie opdraagt zijn beschikking uit te voeren. Zelfs in extreem urgente gevallen kan dit proces enkele dagen in beslag nemen. In spoedeisende gevallen kunnen bevoegde magistraten in het verzoekende land het rechtshulpverzoek direct aan de (hun bekende) Spaanse gerechtelijke autoriteit richten. Spanje heeft de sterke voorkeur dat ook in dat geval het Interpolkanaal wordt gebruikt, maar dat is in de praktijk niet altijd aan de orde.

#### *Uitgaande rechtshulpverzoeken*

Spanje is in de ontnemingspraktijk veeleer de aangezochte dan de verzoekende staat. Indien er sprake is van een uitgaand rechtshulpverzoek aan een van de onderzochte landen wordt zonder uitzondering de weg van het inkomende verzoek die hierboven is geschetst in omgekeerde richting bewandelt. De Spaanse magistraat die een handeling in het buitenland verricht wil zien, stuurt zijn verzoek naar de voorzitter van het Tribunal Superior de Justicia of van de Audiencia waaronder hij ressorteert, die het op zijn beurt moet doorzenden naar het ministerie van justitie, dat het verzoek doorstuurt naar (de centrale autoriteit binnen) het ministerie van justitie in de verzochte staat. In spoedeisende gevallen kunnen Spaanse gerechtelijke autoriteiten rechtshulpverzoeken rechtstreeks aan hun buitenlandse equivalent richten. De toezending geschiedt dan nagenoeg altijd via Interpol. In de praktijk wordt eveneens geregeld gebruik gemaakt van de contacten die CARIN biedt.

#### *Legislatieve bijzonderheden*

Ondanks herhaald verzoek aan het Spaanse ministerie van justitie, aan de Spaanse vertegenwoordiger bij Eurojust en aan de liaison officer op de Nederlandse ambassade in Madrid hebben de onderzoekers geen informatie ontvangen over de nieuwe Spaanse wetgeving met betrekking tot witwassen, ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel en de inbedding daarvan in de praktijk van internationale samenwerking.

## **2.6. Het organisatorische kader in het Verenigd Koninkrijk**

Het Verenigd Koninkrijk kent drie verschillende jurisdicties (jurisdictions): de jurisdictie geldig in Engeland en Wales, de jurisdictie van Noord-Ierland en de jurisdictie van Schotland. Het Schotse stelsel wijkt op onderdelen af van beide andere.

### *Inkomende rechtshulpverzoeken*

In beginsel komen alle internationale rechtshulpverzoeken met betrekking tot ontneming binnen bij de Britse centrale autoriteit in het Home Office ('United Kingdom Central Authority (UKCA) for Mutual Legal Assistance', één van de drie onderdelen van de 'Judicial Co-operation Unit').<sup>24</sup> De centrale autoriteit coördineert de uitvoering van het verzoek, mits het verzoek binnen het Verenigd Koninkrijk kan worden uitgevoerd. Inkomende verzoeken komen zelden via het Europol of Eurojust kanaal. Een Britse respondent geeft aan dat urgente verzoeken soms via Interpol binnenkomen. Verzoeken worden soms ook rechtstreeks via het persoonlijke netwerk ontvangen of via de National Criminal Intelligence Service/Financial Intelligence Division (NCIS/FID).

Vanuit Spanje en Turkije heeft Het Verenigd Koninkrijk geen recente rechtshulpverzoeken ontvangen. De samenwerking met Nederland en België op dit gebied is frequenter. Vanuit beide landen wordt het rechtshulpverzoek over het algemeen door de officier van justitie of het IRC, respectievelijk de gebiedsbevoegde magistraat rechtstreeks verzonden aan de UKCA, al dan niet door tussenkomst van het BIRS, respectievelijk de Belgische centrale autoriteit. Daarnaast kiezen beide landen meestal ook voor gelijktijdige verzending aan en/of in kennisstelling van de Britse (politiële) autoriteiten die verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van het verzoek. Hierbij wordt dikwijls gebruik gemaakt van CARIN en/of persoonlijke contacten.

In geval van een justitieel rechtshulpverzoek gaat de UKCA na op welke regio het verzoek betrekking heeft en wordt het vervolgens doorgestuurd naar de bevoegde autoriteit ('prosecution service') ter plaatse. Behelst het verzoek een (politiële) onderzoeksactiviteit ('law enforcement check') dan bepaalt eveneens de UKCA wat de meest geëigende dienst is (politie, douane, sociale dienst), in de regio waarop het verzoek betrekking heeft, om het verzoek uit te voeren en stuurt het vervolgens naar die dienst ter plaatse. De uitvoering van de rechtshulp zelf verloopt op decentraal niveau. De registratie van inkomende rechtshulpverzoeken wordt uitgevoerd door de UKCA, de betreffende 'prosecution service' of de douane.

In Engeland, Wales en Noord-Ierland worden inkomende rechtshulpverzoeken op grond van de 'Criminal Justice (International Co-operation) Act' van 1990 in principe bij aanwijzing door de minister van Binnenlandse Zaken in uitvoering genomen. Indien de verlangde rechtshulp niet noopt tot gebruikmaking van de bevoegdheden van de minister op grond van de wet van 1990, kan de uitvoering van een internationale rogatoire commissie worden toegestaan door elke centrale of lokale bestuursambtenaar die bevoegd is voor de specifieke strafbare gedraging die in de rogatoire commissie is vermeld.

---

24. De andere twee onderdelen zijn de Extradiction Section die verzoeken om uitlevering van personen behandelt en het International Policy Team, gericht op verbetering van de internationale justitiële samenwerking.

De tenuitvoerlegging van rechtshulpverzoeken die toepassing van de bevoegdheden tot huiszoeking en inbeslagname vereisen, verlopen in Engeland en Wales via de UKCA, doorgaans in samenwerking met de (districtelijke) politie en/of Her Majesty's Revenue & Customs (HMRC).<sup>25</sup> De UKCA bestudeert op grond van welke bepaling de gevraagde huiszoeking en/of inbeslagname dient te worden uitgevoerd. Nadat UKCA zich ervan heeft vergewist het rechtshulpverzoek gestand te kunnen doen, wordt een ambtenaar van HMRC verzocht een huiszoekingsbevel of bevel tot overlegging aan te vragen.

Rechtshulpverzoeken met betrekking tot Noord-Ierland worden, tenzij de centrale autoriteit (UKCA) bevoegd is tot rechtstreeks handelen, doorgestuurd naar de dienst Noord-Ierland van de UKCA die ze vervolgens voorlegt aan de bevoegde uitvoerende autoriteiten en/of politiediensten in Noord-Ierland. Rechtshulpverzoeken met betrekking tot Engeland, Wales en Noord-Ierland waarin alleen gevraagd wordt om de opsporing van goederen komen vaak rechtstreeks binnen bij de National Criminal Intelligence Service (NCIS) of bij HMRC. Behelst het verzoek niet meer dan de opsporing van goederen door middel van onderzoek in openbare registers, dan voeren de genoemde organen of de douane of de dienst accijnzen de opsporing meestal zelf uit, zonder tussenkomst van een rechter.

Alle aan Schotland gericht rechtshulpverzoeken worden door de centrale autoriteit (UKCA) doorgezonden aan de eenheid Fraude en Gespecialiseerde Diensten van de Crown Office. Dit is het enige orgaan dat de uitvoering van internationale rogatoire commissies in Schotland kan toestaan. In Schotland ligt de uitvoering van het rechtshulpverzoek bij de Prosecutors Fiscal en (districtelijke) politiefunctionarissen op instructie van de eenheid Fraude en Gespecialiseerde diensten (Fraud and Specialist Services Unit: FSE) van de Crown Office en, in bepaalde gevallen, op instructie van de Lord Advocate. In Schotland worden alle verzoeken om rechtshulp bij de opsporing van vermogensbestanddelen behandeld door de eenheid Fraude en Gespecialiseerde diensten.

Rechtshulpverzoeken gericht op confiscatie van goederen moeten vergezeld gaan van een verklaring waaruit blijkt dat de verdachte in staat van beschuldiging is gesteld of weldra zal worden gesteld wegens een strafbaar feit waaruit hij financiële voordelen heeft gekregen. Tevens dient het verzoek een samenvatting van de feitelijke gegevens te bevatten. Dergelijke verzoeken komen aanvankelijk terecht bij de NCIS en van hieruit doorgezonden naar de UKCA, of ze komen binnen bij de UKCA zelf. Verzoeken tot beslaglegging binnen de Schotse jurisdictie worden door de UKCA gericht aan de Fraud and Specialist services Unit bij de Crown Office.

---

25. HMRC is recent ontstaan door samenvoeging van Her Majesty's Customs & Excise – belast met ontneming van drugsgelden – en Her Majesty's Inland Revenue.

### *Uitgaande rechtshulpverzoeken*

Met betrekking tot uitgaande rechtshulpverzoeken zijn de volgende organisaties c.q. personen bevoegd om internationale rogatoire commissies uit te vaardigen:

- Attorney General (voor Engeland en Wales);
- Directeur van het Assets Recovery Agency;
- Director of Public Prosecutions (DPP) en elke Crown Prosecutor;
- Directeur en elke aangewezen lid van de Serious Fraud Office;
- minister van handel en industrie, in het kader van onderzoek- en vervolgingsbevoegdheden;
- ambtenaren van HMRC;
- Lord Advocate (in Schotland);
- elke Procurator Fiscal (in Schotland);
- Attorney General (Noord-Ierland);
- Director of Public Prosecutions (DDP) (in Noord-Ierland).

Elke aangewezen vervolgingsautoriteit heeft eigen procedures om rogatoire commissies uit te vaardigen. De bevoegde autoriteiten stellen het rechtshulpverzoek op en versturen het – door tussenkomst van de UKCA – in alle gevallen naar de centrale autoriteit van Nederland, België, of Spanje. Het Verenigd Koninkrijk heeft geen recente ervaring met Turkije als aangezochte staat. De autoriteit die het verzoek opstelt en de UKCA monitoren beide de voortgang van de uitvoering van het rechtshulpverzoek.

Soms wordt het Interpol of Europol kanaal gebruikt om de uitzending van rechtshulpverzoeken te versnellen. Dat is bijvoorbeeld aan de orde bij rechtshulpverzoeken aan Spanje. In voorkomende gevallen gebruikt het Verenigd Koninkrijk het Interpol of Europol kanaal om praktische voorbereidingen te treffen ten behoeve van opsporingsonderzoek in de verzochte staat. De Britse autoriteiten maken niet of nauwelijks gebruik van de diensten van Eurojust. Wel doet het politieapparaat vaak een beroep op de Britse 'drug liaison officers' die in de aangezochte staten zijn gestationeerd.

### *Legislatieve bijzonderheden*

De drie Britse jurisdicties wortelen in de 'common law'. Die wijkt af van de continentale rechtstelsels. Binnen het Verenigd Koninkrijk is namelijk, naast de traditionele strafrechtelijke ontneming ('criminal confiscation'), sinds de invoering op de Proceeds of Crime Act 2002 civiele confiscatie mogelijk ('civil confiscation', 'non-conviction based confiscation', 'civil forfeiture' of 'civil recovery').<sup>26</sup> Een strafrechtelijk confiscatiebesluit kan alleen door de rechtbank worden

---

26. Hiertoe bestaan in het Verenigd Koninkrijk twee instrumenten: 'Civil Recovery Orders' en 'Tax assessments'. 'Civil Recovery Orders' kunnen alleen opgesteld worden met betrekking tot objecten. In dit kader wordt een proces gericht tegen op het bezit van een verdachte in plaats van tegen de persoon van de verdachte. Daarentegen hebben 'tax assessments' wel betrekking op de persoon, gebaseerd op de premisse dat het onverklaarde vermogen of bezit van de verdachte afkomstig is van

uitgevaardigd, nadat een veroordeling is uitgesproken en wordt behandeld als een deel van het vonnis. Een besluit tot civiele confiscatie kan, op instigatie van de directeur van de Assets Recovery Agency (ARA) – in Schotland: Civil Recovery Unit of the Crown Office (CRU) – worden uitgevaardigd door de High Court, ook al is er geen onderliggende criminele veroordeling. In Nederland, België, Turkije en Spanje bestaat die mogelijkheid niet op dezelfde wijze.

De manier waarop inkomende en uitgaande rechtshulpverzoeken met betrekking tot ontneming in het Verenigd Koninkrijk worden afgehandeld, wordt geregeld in de Drug Trafficking Offences Act 1986 (Designated Countries and Territories) Order 1990, de Criminal Justice Act 1988 (Designated Countries and Territories) Order 1991, de Criminal Justice (International Co-operation) Act 1990 (Enforcement of Overseas Forfeiture Orders) Order 1991 en de Proceeds of Crime Act 2002.<sup>27</sup>

Het is in het Verenigd Koninkrijk mogelijk, vanaf het allereerste begin van een onderzoek, om bankgegevens na te trekken. Het monitoren van rekeningen en het inwinnen van klantinformatie bij banken is mogelijk sinds de Proceeds of Crime Act 2002 en zijn vanaf eind 2005 ook toepasbaar op inkomende rechtshulpverzoeken. Het Verenigd Koninkrijk kan alleen rechtshulp met betrekking tot beslaglegging en confiscatie verlenen aan landen waarmee hierover afspraken zijn gemaakt. Hoewel de meeste landen rechtshulp kunnen krijgen met betrekking tot drugs-handel, zijn er verhoudingsgewijs maar weinig landen die rechtshulp kunnen krijgen met betrekking tot andere misdrijven. Vanaf eind 2005 vervalt deze voorwaarde.

Het Verenigd Koninkrijk staat, op basis van een internationaal rechtshulpverzoek, beslag en zowel waarde- als objectconfiscatie toe op een breed scala van bezittingen (banktegoeden, roerende en onroerende goederen, levende have, etc.). Sinds de inwerkingtreding van de

---

criminele activiteiten tenzij aangetoond wordt dat dit niet het geval is. Overigens is het in veel jurisdicties (waaronder Nederland) mogelijk om met behulp van belastingen indirect te ontnemen, maar in deze studie is 'de fiscale route' buiten beschouwing gelaten.

27. Met betrekking tot inkomende rechtshulpverzoeken:

- kennisgeving of betekening van dagvaardingen, vonnissen en andere processtukken in het Verenigd Koninkrijk (artikel 1);
  - verkrijgen getuigenverklaringen onder ede en authentieke bewijsstukken, met inbegrip van bewijsmateriaal dat bij een bank berust (artikel 4);
  - gebruikmaking van de onderzoeksbevoegdheden van de SFO in Londen en het openbaar ministerie (Crown Office) in Edinburgh bij ernstige of complexe fraudezaken (artikel 4)
  - tijdelijke overdracht van Britse gedetineerden die hiermee instemmen deel te nemen aan onderzoeken of procedures in een ander land of gebied (artikel 5);
  - uitoefening van huiszoekings- en beslagbevoegdheden in het Verenigd Koninkrijk (artikelen 7 en 8).
- Met betrekking tot uitgaande rechtshulpverzoeken:
- kennisgeving of betekening van dagvaardingen, vonnissen en andere processtukken in het buitenland (artikel 2);
  - bewijsverkrijging uit het buitenland voor gebruik in strafonderzoeken- en procedures in het Verenigd Koninkrijk (artikel 3);
  - tijdelijke overdracht van gedetineerden uit het buitenland die ermee instemmen deel te nemen aan strafonderzoeken of procedures in het Verenigd Koninkrijk (artikel 6).

Proceeds of Crime Act 2002 is ook internationale samenwerking ter zake van 'civil confiscation' mogelijk.

## **2.7. Overeenkomsten en verschillen**

Inkomende rechtshulpverzoeken met betrekking tot ontneming komen in elk van de bestudeerde landen via verschillende kanalen binnen. In elk van de landen bestaat een centrale autoriteit, ondergebracht bij het ministerie van justitie, die de verzoeken inhoudelijk toetst, registreert en doorgeleidt naar de bevoegde uitvoeringsautoriteiten. Bij uitgaande rechtshulpverzoeken is de centrale autoriteit eveneens de formele spil.

De centrale autoriteit neemt in elk van de landen formeel een belangrijke positie in. In de praktijk staat, zoals in hoofdstuk 4 nader wordt toegelicht, deze positie onder druk. In de bilaterale samenwerking bij ontneming is het – met name in Nederland en België – een vrij gebruikelijke praktijk om rechtshulpverzoeken – al dan niet met tussenkomst van het BOOM, respectievelijk het COIV, of de liaison officers bij de Nederlandse en Belgische ambassades – rechtstreeks aan de bevoegde politieke en/of justitiële uitvoeringsorganen te sturen, met afschrift aan het BIRS, respectievelijk de Belgische centrale autoriteit, die het rechtshulpverzoek vervolgens formeel toezenden aan de centrale autoriteit in de aangezochte staat. In het Verenigd Koninkrijk, Turkije en Spanje lopen inkomende en uitgaande verzoeken daarentegen vrijwel zonder uitzondering via de centrale autoriteit. Nederland en België kiezen daarnaast vaak voor gelijktijdige in kennisstelling van de bevoegde politieke en/of justitiële uitvoeringsorganen in de aangezochte staat. De rol van internationale organisaties als Europol, Interpol of Eurojust is bij rechtshulpverzoeken met betrekking tot ontneming beperkt tot het incidenteel faciliteren van rechtshulptrajecten of het versnellen van informatieuitwisseling in het kader van opsporingsonderzoek. Van de onderzochte landen maakt alleen Spanje naar verhouding intensief gebruik van het Interpolkanaal.

In alle onderzochte landen vindt de tenuitvoerlegging van internationale rechtshulpverzoeken decentraal plaats. In geval van justitiële rechtshulp ligt in België en Spanje het primaat van handelen in de onderzoeks- en beslagleggingsfasen bij de rechterlijke macht. In Nederland, Turkije en het Verenigd Koninkrijk ligt het primaat bij het openbaar ministerie en is de rol van de rechterlijke macht relatief bescheiden. Deze taakverdeling bij de afwikkeling van rechtshulpverzoeken reflecteert de positie van deze organen in nationale strafrechtelijke zaken. De landen waarin de rechterlijke macht een belangrijke rol speelt in het vooronderzoek in strafzaken, kennen een sterkere betrokkenheid van de rechterlijke macht bij de afwikkeling van rechtshulpverzoeken dan de landen waarin het openbaar ministerie de centrale rol speelt in het vooronderzoek.

Geen van de betrokken justitiële organen houdt zich uitsluitend of in hoofdzaak bezig met de afwikkeling van inkomende of uitgaande internationale rechtshulpverzoeken *ten behoeve van*

*ontnemingszaken*. Deze verzoeken worden op gelijke wijze behandeld als rechtshulpverzoeken ten behoeve van 'gewone' strafzaken. Een uitzondering vormt het BOOM in Nederland en het COIV in België. Beide organisaties hebben echter een ondersteunende rol in het primaire proces en geen specifieke taakstelling op het terrein van internationale samenwerking met betrekking tot ontneming.

Met het oog op de internationale samenwerking is het ten slotte zinvol om te constateren dat alle onderzochte landen ruime mogelijkheden kennen voor het traceren, bevriezen en confisceren van voorwerpen en tegoeden. In de juridische reikwijdte hiervan bestaan nauwelijks verschillen, wat geen verbazing wekt gelet op de verdragsverplichtingen die op al deze landen rusten. Hetzelfde geldt voor de vormen van confiscatie die toegepast kunnen worden. In alle onderzochte landen vormt 'object-based' confiscatie het uitgangspunt, maar behoort 'value-based' confiscatie tot de mogelijkheden. Een belangrijk verschil tussen het Verenigd Koninkrijk enerzijds en de andere onderzochte landen anderzijds is dat in het Verenigd Koninkrijk een besluit tot civiele confiscatie kan worden uitgevaardigd ook al is er geen onderliggende criminele veroordeling.





## Hoofdstuk 3

### Registratie en administratie

In dit hoofdstuk wordt de vraag beantwoord welk cijfermateriaal beschikbaar is om vaststellingen te kunnen doen over de stand van zaken van inkomende en uitgaande rechtshulpverzoeken, de resultaten van die verzoeken, en de verdeling van kosten en baten van ontnemingsprocedures over de verzoekende en de aangezochte staten. Verder wordt een poging gedaan om vast te stellen hoeveel internationale rechtshulpverzoeken *met betrekking tot ontneming* de Nederlandse staat in de periode 2000 – 2005 heeft ontvangen dan wel heeft doen uitgaan, alsmede wat de omvang en waarde is van de voorwerpen en tegoeden waarop (conservatoir) beslag is gelegd en/of die zijn ontnomen.

#### **3.1. Geautomatiseerde registratie en administratie van rechtshulpverzoeken**

In de ontnemingspraktijk zijn vier geautomatiseerde gegevensbestanden van belang: COMPAS, ARC, CEBES en LURIS.

COMPAS (Communicatiesysteem Openbaar Ministerie – Parket AdministratieSysteem), ingevoerd in 1988, is een algemeen administratief systeem van het openbaar ministerie dat het proces van strafvervolgning ondersteunt – en dus ook op ontnemingszaken van toepassing is. In COMPAS worden de gegevens van verdachten op zaaksniveau geregistreerd. Binnen het systeem kan niet gezocht worden naar rechtshulpverzoeken, want in een koppeling tussen parketnummer (COMPAS) en LURIS-nummer is niet voorzien. In COMPAS zijn (internationale) ontnemingszaken niet als zodanig herkenbaar.

ARC (Administratie Rechter-Commissaris in Strafzaken) is het algemene registratiesysteem van de rechter-commissaris. De rechter-commissaris registreert inkomende en uitgaande rechtshulpverzoeken waarin een strafrechtelijk financieel onderzoek wordt geopend, of waarin een machtiging tot conservatoir beslag is afgegeven. Is dat niet het geval, dan wordt betreffend rechtshulpverzoek niet in ARC geregistreerd omdat tussenkomst van de rechter-commissaris dan niet is vereist. In ARC wordt bovendien geen onderscheid aangebracht tussen rechtshulpverzoeken met betrekking tot een strafzaak en rechtshulpverzoeken met betrekking tot een

ontnemingszaak. Het ARC kan dus niet specifieke gegevens over ontnemingszaken genereren. Weliswaar kan op het registratiesysteem een query uitgevoerd worden om te zien of een strafrechtelijk financieel onderzoek is geopend, dan wel een machtiging tot conservatoir beslag is afgegeven, maar het systeem genereert geen gegevens op het niveau van specifieke activiteiten die wijzen op internationale rechtshulp (al dan niet in het kader van ontneming).

CEBES (Conservatoir en Executoir Beslag Systeem) is een speciaal systeem voor het beheer van voorwerpen en tegoeden waarop (conservatoir) beslag is gelegd. CEBES is sinds 1998 ondergebracht bij het BOOM. CEBES genereert vooralsnog alleen informatie over de opbrengst van beslag dat in het kader van een ontnemingszaak in Nederland is gelegd. Er is geen centrale registratie en administratie van de omvang van (conservatoir) beslag dat op verzoek van Nederland in het buitenland is gelegd. CEBES is daar niet op toegerust en in COMPAS wordt het beslag niet opgenomen omdat de Nederlandse staat niet optreedt als bewaarder.

Uit geen van deze drie geautomatiseerde registratie- en administratiesystemen kan een overzicht van inkomende en uitgaande rechtshulpverzoeken worden opgevraagd.

LURIS (Landelijk Uniform Registratiesysteem Internationale Rechtshulp) is een systeem dat wel speciaal is opgezet voor het registreren van inkomende en uitgaande rechtshulpverzoeken. Internationale rechtshulpverzoeken (inclusief ontnemingsverzoeken) worden sinds 2002 door het BIRS ingevoerd in LURIS. Voorheen werkte het BIRS met een eigen informatiesysteem. Zowel het BIRS, het openbaar ministerie, de Internationale Rechtshulp Centra (IRC) als de politie hebben toegang tot LURIS. Het systeem is echter niet gekoppeld aan COMPAS of ARC. In de eerste versie van LURIS werden alleen inkomende rechtshulpverzoeken ingevoerd. Met de introductie van LURIS-II (eind 2002) werden ook de uitgaande rechtshulpverzoeken geregistreerd. In 2004 is LURIS-III operationeel geworden waarbij het mogelijk is om aanvullende schriftelijke informatie in digitale vorm in te voeren in het systeem.

LURIS werkt met een vast invoerformat en biedt niet de mogelijkheid om in vrije tekstvelden te zoeken. Hoofdingang is het type rechtshulpverzoek, gekoppeld aan de aard van het delict waarvoor rechtshulp is verzocht. Informatie over de inhoud en het uiteindelijke resultaat van het rechtshulpverzoek wordt niet geregistreerd. LURIS onderscheidt een aantal soorten rechtshulpverzoeken:

- kleine rechtshulpverzoeken;
- overdracht van strafvervolgning of uitlevering;
- Europese aanhoudingsbevelen in het kader van het ‘Kaderbesluit inzake het Europees Aanhoudingsbevel’ (EAB);
- overdracht tenuitvoerlegging van strafvonnissen (WOTS);
- civiele rechtshulp.

Van elk uitgaand rechtshulpverzoek worden de volgende gegevens geregistreerd:

- het LURIS-nummer;
- de datum waarop het rechtshulpverzoek is geregistreerd in LURIS;
- het land van bestemming van het rechtshulpverzoek;
- de datum van ontvangst van het rechtshulpverzoek;
- de naam van de autoriteit waaraan het rechtshulpverzoek is verzonden;
- de datum waarop het verzoek naar het buitenland is verzonden;
- de prioriteit van het rechtshulpverzoek (standaard: ‘normaal’, met de mogelijkheid ‘(zeer) urgent’);
- de status van het rechtshulpverzoek (‘normaal’, ‘bijzonder’ of ‘vertrouwelijk’);
- de oorsprong van het rechtshulpverzoek (politieel of justitieel);
- het hoofddelict (te kiezen uit een vaste lijst van delicten);
- de rappeldatum van het rechtshulpverzoek en
- een vrij veld om verdere aantekeningen te maken (in de gegevens die hier worden vermeld, kan niet geautomatiseerd worden gezocht).

Het is van belang te constateren dat in LURIS niet specifiek kan worden gezocht naar ontneming, dan wel naar zaken waarin een ontnemingscomponent aan de orde is. Bij de oorspronkelijke noch de nieuwere systeemversies van LURIS is overwogen om een functie in te bouwen die het mogelijk maakt om inkomende en uitgaande verzoeken met betrekking tot internationale ontnemingszaken te onderscheiden.<sup>28</sup>

Kortom, de vier geautomatiseerde registratie- en administratiesystemen die gegevens over inkomende en uitgaande rechtshulpverzoeken bevatten, bieden dus niet de mogelijkheid om het aantal, de aard en de omvang van rechtshulpverzoeken met betrekking tot ontneming in kaart te brengen. Deze informatie kan alleen – en naar blijkt slechts ten dele – verzameld worden uit de handmatige registratie van het BIRS of door middel van consultatie van de zaaksdossiers.

### **3.2. Aantal, aard en omvang ontnemingsverzoeken**

#### **3.2.1. Onderzoeksaanpak**

##### *Handmatige registratie (BIRS)*

Het BIRS registreerde tot eind 2004 inkomende en uitgaande rechtshulpverzoeken met betrekking tot ontneming in principe ook nog separaat op standaardformulieren. Die bevatten behalve het invoeringsnummer en de naam van de verdachte(n) onder andere ook het land waarop het

---

28. Er is, blijkens de interviews met medewerkers van de Centrale Justitiële Documentatie (CJD), geen technische belemmering om ‘ontneming’ als een apart type rechtshulpverzoek in LURIS in te bouwen. Deze optie is echter niet besproken in de werkgroep die de invoering van LURIS-III heeft voorbereid en de opdracht is niet aan de CJD verstrekt.

verzoek betrekking heeft, de voorwerpen dan wel tegoeden waarop (conservatoir) beslag is gelegd en de verdragsrechtelijke grondslag van het rechtshulpverzoek. De respondenten bij het BIRS geven desgevraagd aan dat de handmatige registratie niet systematisch plaats vond. Naar schatting ongeveer 80% van de internationale ontnemingsverzoeken werd met behulp van standaardformulieren geregistreerd.

De handmatige BIRS-registratie biedt daarom geen compleet en actueel beeld van het aantal internationale rechtshulpverzoeken met betrekking tot ontneming en evenmin van de aard en omvang daarvan. Uit LURIS-III zijn deze gegevens alleen te destilleren als de parketnummers van de betreffende ontnemingszaken bekend zijn. Die parketnummers zijn echter niet bekend.

#### *Registratie zaaksdossiers (landelijk parket, arrondissements- en ressortsparketten)*

Om inzicht te krijgen in het aantal ontnemingszaken waarbij Nederland in de periode 2000 – 2005 als verzoekende dan wel aangezochte staat betrokken is geweest, is (met autorisatie van het Parket Generaal) op 18 november 2004 een brief gestuurd aan alle officieren van justitie die specifiek met ontnemingszaken zijn belast en als zodanig geregistreerd staan bij het BOOM. In deze brief werd verzocht schriftelijk opgave te doen van:

- het totaal aantal internationale ontnemingszaken (inkomende en uitgaande verzoeken) dat per 1 november 2004 binnen het parket in behandeling was (inclusief parketnummers);
- de aard van de ontnemingszaak (beknpte typering van het strafbare feit) en het object van de samenwerking (bewijsvergaring, beslag, overdracht/overname procedure, overdracht/overname executie);
- de (vermoedelijke) omvang van het te ontnemen wederrechtelijk verkregen voordeel;
- de betrokken instanties in het buitenland;
- de samenwerking met deze instanties (beknpte typering van de wijze waarop de samenwerking verloopt).

Tevens is gevraagd om voornoemde vragen ook en in het bijzonder te beantwoorden voor ontnemingszaken met betrekking tot Turkije, Spanje, het Verenigd Koninkrijk en België.

Uit de respons op de brief bleek dat vrijwel geen enkel arrondissements- en ressortsparket in staat bleek om binnen vier weken de gevraagde informatie te verstrekken. De redenen die hiervoor werden genoemd, liggen voor de hand: de gevraagde gegevens waren niet te genereren uit de geautomatiseerde gegevensbestanden, maar moesten handmatig worden verzameld en dat vergde, aldus de contactpersonen bij de parketten, onevenredig veel personele inzet en tijd. Veel arrondissements- en ressortsparketten gaven aan behoefte te hebben aan een langere responstermijn. Verlenging van de antwoordtermijn leverde uiteindelijk toch nog een beperkte respons op. De oplossing die medio maart 2005 werd geboden om het tijdsbeslag voor de arrondissements- en ressortsparketten zoveel mogelijk te beperken, was het aanbod om de parketten die op dat moment nog geen informatie hadden aangeleverd op locatie te bezoeken en in de archieven de ontnemingsdossiers te localiseren, opdat ten minste het aantal,

de aard en de omvang van de ontnemingszaken (per 1 november 2004) met betrekking tot Spanje, Turkije, het Verenigd Koninkrijk en België zou kunnen worden vastgesteld. Dit aanbod resulteerde er in dat de meeste parketten toch zelf het speurwerk zijn gaan verrichten. Niet zozeer het tijdsbeslag bleek per slot van rekening het knelpunt, maar het ontbreken van overzicht over en dus het localiseren en tellen van ontnemingsdossiers met betrekking tot de vier genoemde landen. Ondanks de betrokkenheid van de parketmedewerkers hebben de onderzoekers niet kunnen vaststellen dat uiteindelijk alle relevante ontnemingsdossiers zijn getraceerd om de simpele reden dat ook de parketmedewerkers niet met zekerheid wisten te melden of alle ontnemingsdossiers waren aangeleverd. Tijdens de drie locatiebezoeken die de onderzoekers hebben afgelegd bij de parketten die daar prijs op stelden, hebben zij het knelpunt dat internationale ontnemingszaken zeer moeilijk te identificeren zijn ook fysiek kunnen constateren. In deze gevallen konden de onderzoekers niet in de gelegenheid worden gebracht om internationale ontnemingsdossiers te tellen.

De arrondissements- en ressortsparketten hebben overigens geen verplichting om ontnemingszaken apart te registreren. De mogelijkheid om dat te doen bestaat echter wel. Het openbaar ministerie brengt op nationaal niveau scheiding aan tussen ontnemingszaken en strafzaken door het aantal ontnemingsvorderingen dat aanhangig is gemaakt te kwantificeren. Binnen de arrondissements- en ressortsparketten worden ontnemingszaken echter niet apart geregistreerd en gearchiveerd.

Voorts bleek tijdens de locatiebezoeken dat de meeste arrondissements- en ressortsparketten geen consequente en consistente werkwijze hanteren om ontnemingsdossiers op te bouwen en te archiveren. De bestudeerde dossiers, blijkt uit het onderzoek, zijn niet eender van opzet, en varieerden van een losbladige insteekmap zonder index tot een gecategoriseerd aantal ordners met doorlopende paginanummers en een uitgebreide index. Opmerkelijk is dat in een aantal gevallen de rechtshulpverzoeken niet waren opgenomen in het dossier van het strafrechtelijk financieel onderzoek. Een verklaring hiervoor kon – desgevraagd – niet worden gegeven. Evenmin bevatten de dossiers gegevens over de omvang van het beslag dat op verzoek van de Nederlandse staat in een buitenland is gelegd, of over de resultaten van de inkomende en uitgaande rechtshulpverzoeken met betrekking tot ontneming. Bij de nadere bestudering van de ontnemingsdossiers is bovendien gebleken dat deze nauwelijks werkingsinformatie bevatten: hoe precies een zaak is verlopen en waar (als dat het geval is geweest) zich de knelpunten in de internationale samenwerking voordeden, kan niet uit de dossiers worden gedestilleerd.

Uiteindelijk blijkt het raadplegen van de arrondissements- en ressortsparketten, evenals het landelijk parket niet te resulteren in een *sluitend overzicht* van alle internationale ontnemingszaken die in de periode 2000 – 2005 in Nederland in behandeling zijn geweest. Hetzelfde geldt dan uiteraard voor het actuele overzicht van ontnemingszaken – algemeen en met betrekking tot de vier onderzochte landen – per 1 november 2004. Niettemin blijken in totaal zestien van de arrondissementsparketten en vier ressortsparketten, alsmede het landelijk parket de gevraagde

informatie (deels) te kunnen leveren. Eén ressortsparket gaf schriftelijk te kennen vanwege het tijdsbeslag niet aan het onderzoek mee te willen werken. Van drie arrondissementsparketten is – ook na herhaaldelijk verzoek – geen informatie bekend geworden.

### 3.2.2. Uitkomsten

Op basis van de standaardformulieren waarop het BIRS inkomende en uitgaande rechtshulpverzoeken met betrekking tot ontneming administreert, is door de onderzoekers een *verken-nende inventarisatie* gemaakt van het aantal inkomende en uitgaande rechtshulpverzoeken met betrekking tot ontneming in de periode 2000 – 2005.<sup>29</sup> In onderstaande tabellen zijn de resultaten van deze inventarisatie weergegeven.

Uit tabel 1 is af te lezen dat in de periode 1999 – 2004 jaarlijks ongeveer 30 ontnemingsverzoeken gedaan worden. Het aantal inkomende ontnemingsverzoeken blijft, met uitzondering van het jaar 2004, aanzienlijk achter bij het aantal uitgaande ontnemingsverzoeken. In 2004 zijn in totaal slechts 6 ontnemingsverzoeken aangetroffen. Een verklaring hiervoor is, volgens medewerkers van het BIRS, dat sinds de invoering van LURIS-III ontnemingsverzoeken nauwelijks meer handmatig worden geregistreerd. Het gevolg hiervan is dat ontnemingsverzoeken uit 2004 alleen door middel van consultatie van de zaaksdossiers te traceren zijn. Gegeven het feit dat, zoals hierboven is geconstateerd, die zaaksdossiers moeilijk te vinden zijn, ligt het in de lijn der verwachting dat het inzicht in het aantal, de aard en de omvang van internationale rechtshulpverzoeken met betrekking tot ontneming na 2004 veeleer afneemt dan verbetert. Vanuit het perspectief van de kwaliteit van informatie is dat een onwenselijke situatie.

*Tabel 1. BIRS-geregistreerde inkomende en uitgaande ontnemingsverzoeken 1997-2005*

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	Totaal
Inkomend	4	2	6	7	7	5	2	4	37
Uitgaand	26	16	32	30	26	23	26	2	181
Totaal	30	18	38	37	33	28	28	6	218

#### *Inkomende verzoeken: aantal en omvang*

Tabel 2 laat zien dat de *inkomende* ontnemingsverzoeken vooral afkomstig zijn uit de buurlanden (België, Duitsland en Engeland) en Zwitserland. In ongeveer de helft van de gevallen wordt het verzoek gedaan op grond van het 'Verdrag inzake het witwassen, de opsporing, de inbeslagname en de confiscatie van opbrengsten van misdrijven'. Bij deze verzoeken gaat het naar schatting om een gemiddeld te ontnemen wederrechtelijk verkregen voordeel ter waarde van € 620.000,00.

29. Daarnaast heeft het BIRS in 2000 jaarcijfers geproduceerd over de uitgaande en inkomende rechtshulpverzoeken met betrekking tot ontneming in de periode 1997-1999. Deze opgave is verwerkt in tabel 1 en tabel 2.

Tabel 2. *BIRS-geregistreerde inkomende ontnemingsverzoeken 2000-2005, naar land, bedrag en rechtsgrond (N=37)*

	1997-1999	2000	2001	2002	2003	2004	Totaal
<i>Land</i>							
Zwitserland	3			2	1	1	7
Verenigd Koninkrijk	1	2	2		1	2	8
België	1	1	3	1			6
VS	3	1	1				5
Australië						1	1
Duitsland		3	1	2			6
Finland	2						2
Denemarken	1						1
Oekraïne	1						1
<b>N =</b>	<b>12</b>	<b>7</b>	<b>7</b>	<b>5</b>	<b>2</b>	<b>4</b>	<b>37</b>
<i>Soort bezit</i>							
onbekend	12	6	4	2	2	1	27
boot				1			1
tegoeden			1				1
geld		1	2	2		3	8
<i>Bedrag<sup>30</sup></i>							
Onbekend	12	6	5	2	2	1	28
EUR				903.620		4.500.000	5.403.620
BEF		151.396	378.445				529.841
DEM				197.000			197.000
<i>Rechtsgrond<sup>31</sup></i>							
onbekend	12					1	13
ERV					1		1
Straatsburgs verdrag		4	7	5	2	2	20
Weens verdrag		3	1				4
RH-verdrag						1	1

#### *Uitgaande verzoeken: aantal en omvang*

De *uitgaande* ontnemingsverzoeken, zoals tabel 3 laat zien, richten zich vooral op Zwitserland, Spanje, Turkije, Marokko, Engeland, Duitsland en Luxemburg. Bij de uitgaande verzoeken wordt in ongeveer de helft van de gevallen het verzoek gedaan op grond van het Verdrag inzake het witwassen, de opsporing, de inbeslagneming en de confiscatie van opbrengsten van. Bij de uitgaande verzoeken gaat het – voor zover de BIRS registratie dienaangaande gegevens bevat – om een gemiddeld te ontnemen wederrechtelijk verkregen voordeel ter waarde van € 1.030.000,00.

30. Meer valuta mogelijk per ontnemingsverzoek.

31. Deze weergave van de verdragsgronden is overgenomen uit de BIRS-registratie. Bij sommige ontnemingsverzoeken worden meer verdragsgronden aangegeven. ERV: Europees Rechtshulp Verdrag; Straatsburgs verdrag: Verdrag inzake het witwassen, de opsporing, de inbeslagneming en de confiscatie van opbrengsten van misdrijven; Weens verdrag: Verdrag van de Verenigde Naties tegen de sluikhandel in verdovende middelen en psychotrope stoffen; RH-verdrag: Bilaterale verdragen.



Tabel 3. *BIRS-geregistreerde uitgaande ontnemingsverzoeken 2000-2005 (N=181)*

	1997-999	2000	2001	2002	2003	2004	Totaal
<i>Land</i>							
Zwitserland	26	5	3	6	8		48
Bulgarije	1			3	1		5
Spanje	10	5	5	2	5		27
Turkije	6	3	5	1	4		19
Roemenië	1			1			2
Duitsland	3	4		3			10
Hongarije		2					2
Estland		1					1
VS	3	1	1			1	6
Verenigd Koninkrijk	4	1		1	3	1	10
Marokko	2	2	2	1	3		10
Isle of Man			1				1
India				1			1
Suriname			1				1
Dom. Republiek			1				1
Canada		1					1
Guernsey	1	1					2
Italië					1		1
Luxemburg	6	3	4		1		14
Polen				1			1
Liechtenstein			1	1			2
Griekenland				1			1
België	4	1	1	1			7
Frankrijk	1		1				2
Britse Maagdeneilanden	1						1
Malta	1						1
Thailand	2						2
Tsjechië	1						1
Venezuela	1						1
<b>N =</b>	<b>74</b>	<b>30</b>	<b>26</b>	<b>23</b>	<b>26</b>	<b>2</b>	<b>181</b>
<i>Soort bezit<sup>32</sup></i>							
onbekend	71	15	12	11	12		121
geld	1	10	10	10	12	2	45
aandelen	1				1		2
effecten	1			1			2
legitimatie				1			1
onroerend goed		2	9	1	3		15
<i>(indien nader gespecificeerd):</i>							2
boot		1	1				
auto			1		1		2
appartement			1		1		2
tegoeden		2	2	1			5

---

32. Meer antwoorden mogelijk per ontnemingsverzoek.

	1997-999	2000	2001	2002	2003	2004	Totaal
<i>Bedrag 'geschat voordeel'</i> <sup>33</sup>							
Onbekend	74	20	22	15	14		145
EUR			537.822	6.847.306	22.086.618	778.000	30.249.746
CHF				123.500			123.500
NGL		6.022.000	2.046.000				8.068.000
DEM		1.520.000					1.520.000
USD		88.000					88.000
GBP					1.000.478		1.000.478
<i>Rechtsgrond</i> <sup>34</sup>							
onbekend	74	2		3	2		81
ERV		7	7	1			15
Straatsburgs verdrag		18	9	21	16	1	65
Weens verdrag		10	9	3	10		32
Beneluxverdrag (BUU)		1	3		1		5
RH-verdrag		1	3			1	5
Schengenverdrag		2	2	2			6

Zoals in § 3.1 is opgemerkt, bestaat in Nederland geen centrale registratie en administratie van de omvang van (conservatoir) beslag dat op verzoek van de Nederlandse staat in het buitenland is gelegd. CEBES is daar niet op toegerust en in COMPAS wordt het beslag niet opgenomen omdat de Nederlandse staat niet optreedt als bewaarder. Noch op basis van de BIRS-registratie, noch uit de dossierstudie, noch uit de gegevens die de arrondissementsparketten, de ressortsparketten en het landelijk parket hebben aangeleverd kan de totale omvang van het (conservatoir) beslag dat in het buitenland is gelegd precies worden vastgesteld. Het CJIB beschikt als uitvoerder van de executie van de ontnemingssanctie alleen over de informatie die de executieofficier per zaak aanlevert, zo blijkt uit interviews, maar een totaaloverzicht ontbreekt. Met terugwerkende kracht zou een totaal overzicht alleen te reconstrueren zijn door alle ontnemingsdossiers waarin een onherroepelijk vonnis is gesproken te bestuderen, maar dat blijkt in de praktijk een onmogelijke exercitie.

#### *Inkomende en uitgaande verzoeken: nadere kenmerken*

Volgens de gegevens die bij de arrondissements- en ressortsparketten en het landelijk parket zijn verzameld, liepen er in de periode 2000 – 2005 in totaal 72 internationale ontnemingszaken. Hiervan hadden er 33 betrekking op België, het Verenigd Koninkrijk, Turkije en Spanje. Tabel 4 gaat nader in op een aantal kenmerken van deze 33 zaken.

33. Meer valuta mogelijk per ontnemingsverzoek.

34. Deze weergave van de verdragsgronden is overgenomen uit de BIRS-registratie. Bij sommige ontnemingsverzoeken worden meer verdragsgronden aangegeven. BUU: Beneluxverdrag aangaande de uitlevering en de wederzijdse rechtshulp in strafzaken.

**Tabel 4. Aantal ontnemingszaken (uitgaand): België, Verenigd Koninkrijk, Turkije en Spanje (2000-2005), volgens opgave parketten (N = 33)**

	België	Verenigd Koninkrijk	Turkije	Spanje	Totaal
<b>N =</b>	<b>6</b>	<b>6</b>	<b>14</b>	<b>7</b>	<b>33</b>
<i>Soort bezit</i>					
onbekend	2	1	1	3	7
geld		1	1		2
effecten	1			1	2
appartement	1	1	3	4	9
tegoeden	4	3	9	2	18
<i>Bedrag</i>					
Onbekend	6	3	10	7	26
EUR		8.528.752	4.700.000		11.898.752
<i>Aard rechtshulpverzoek</i>					
- bewijsvergaring	3	2	2		7
- beslaglegging	2	1	6	4	13
- onderzoek	1	3	6	3	13

#### *Inkomende en uitgaande verzoeken: doorlooptijd*

De doorlooptijd van een rechtshulpverzoek is een indicatie voor efficiënte internationale samenwerking in ontnemingszaken. Onder 'doorlooptijd' wordt hier verstaan: de tijd tussen het moment van uitsturen van het rechtshulpverzoek en het moment waarom de gevraagde informatie wordt ontvangen, dan wel uitvoering van gevraagde handelingen wordt bevestigd. Om inzicht te krijgen in de doorlooptijd van inkomende en uitgaande rechtshulpverzoeken met betrekking tot ontneming is eveneens gebruik gemaakt van de handmatige BIRS-registratie. Van de ontnemingszaken met betrekking tot België, het Verenigd Koninkrijk, Spanje en Turkije die in deze administratie zijn getraceerd, zijn aan de hand van het LURIS-nummer vanaf 2002 per ontnemingszaak de rechtshulpverzoeken verzameld en geanalyseerd. Nagegaan is of via het registratiesysteem dat voordien bij het BIRS in gebruik was nog informatie over de resultaten van rechtshulpverzoeken met betrekking tot ontneming vóór 2002 boven tafel gehaald konden worden, maar dat bleek slechts in drie gevallen mogelijk te zijn.

In totaal is van 17 uitgaande en 6 inkomende ontnemingsverzoeken de doorlooptijd en de eventuele resultaten achterhaald. Van de *uitgaande* ontnemingsverzoeken hebben er zeven betrekking op Spanje, zes op Turkije en vier op Engeland. De meeste verzoeken waarover informatie beschikbaar is, zijn in 2003 uitgestuurd. In totaal zijn negen verzoeken afgehandeld in de zin dat de gevraagde informatie is verstrekt, dan wel de gevraagde handeling ten uitvoer is gelegd. Zes verzoeken hebben uiteindelijk geresulteerd in een conservatoir beslag (i.c. bevriezen van tegoeden) en bij twee zaken is het beslag uiteindelijk opgeheven. De afgehandelde rechtshulpverzoeken hebben een gemiddelde doorlooptijd gehad van acht maanden. Van de nog lopende zaken is op dit moment gemiddeld 22 maanden verstreken sinds het ontnemingsverzoek is uitgegaan.

Tabel 5. *Overzicht doorlooptijd uitgaande ontnemingsverzoeken 2000-2005 (N=17)*

	2000	2001	2002	2003	2004	Totaal
<i>Land</i>						
Spanje	2		1	4		7
Turkije		1	1	4		6
Verenigd Koninkrijk				3	1	4
<b>N =</b>	<b>2</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>11</b>	<b>1</b>	<b>17</b>
<i>Resultaat</i>						
conservatoir beslag/bevriezen						
rekening	2	1	1	2		6
Andere eigenaar				1		1
Opheffing beslag				2		2
<i>Afgesloten</i>						
afdoening	2	1	1	5		9
lopend			1	6	1	8
Doorlooptijd afgedane zaken:						
(in maanden)	6,5	9	9	8,5		8
Doorlooptijd lopende zaken						
(tot 1-6-2005): (in maanden)			29	22,5	13	22

Van de *inkomende* verzoeken waren er vier afkomstig uit Engeland en twee uit België. De verzoeken zijn binnengekomen in de periode 2001-2004. Vier verzoeken hebben uiteindelijk geresulteerd in een conservatoir beslag. De afgehandelde rechtshulpverzoeken hebben gemiddeld 13 maanden in beslag genomen. Van de nog lopende zaken is op dit moment gemiddeld 23,5 maanden verstreken sinds het ontnemingsverzoek is binnengekomen.

### 3.3. Bevindingen

Uit de evaluatie van de Nederlandse ontnemingswetgeving (Nelen en Sabbe 1998) bleek dat cijfermatige informatie met betrekking tot de behandeling van ontnemingszaken gebrekkig van kwaliteit en voor de gebruikers onvoldoende toegankelijk was. Een in 2001 gehouden audit van de IRC's toonde voorts aan dat het niet mogelijk was om een op betrouwbare cijfers gebaseerd overzicht te genereren van de omvang en aard van internationale rechtshulpverzoeken in het algemeen (Rapportage IRC 2001). In deze situatie bleek in 2004 nog weinig verandering gekomen (Ten Boer 2004). Uit een recente analyse van de strafrechtelijke rechtshulpverlening (niet specifiek gericht op ontneming) van Nederland aan het buitenland komt eveneens naar voren, dat de omvang, de aard en de ontwikkeling van rechtshulpverzoeken, alsmede de mate waarin en de schaal waarop bij internationale rechtshulp wordt samengewerkt, nog steeds uiterst moeilijk is vast te stellen (Fijnaut 2005). Het onderhavige onderzoek laat zien dat deze constatering a fortiori opgaat voor rechtshulpverzoeken *met betrekking tot ontneming*.

Om het aantal, de aard, de omvang en de resultaten van de inkomende en uitgaande internationale rechtshulpverzoeken met betrekking tot ontneming in beeld te brengen is in het onderha-

vige onderzoek een aantal verschillende, relevante bronnen geraadpleegd. Daarbij is vastgesteld dat vanwege een onvolledige registratie bij het BIRS en het ontbreken van een overzicht over ontnemingsdossiers bij veel arrondissements- en ressortsparketten, het niet mogelijk is om voor de periode 2000 – 2005 een volledig en betrouwbaar overzicht te produceren van het aantal ontnemingszaken, de omvang en waarde van de voorwerpen en/of tegoeden waarop beslag is gelegd, de resultaten van de executie van de opgelegde ontnemingssancties, alsmede van de wijze waarop de kosten en baten van ontnemingsprocedures over verzoekende en aangezochte landen zijn verdeeld. Hiertoe schieten de beschikbare gegevens tekort. De consequentie hiervan is dat aan het cijfermateriaal zoals dat in § 3.2.2 is gepresenteerd, geen conclusies kunnen worden verbonden. Ook kan niet worden gezegd dat dit cijfermateriaal – in enigerlei mate – een indicatief beeld schetst van de kwantitatieve stand van zaken ten aanzien van internationale samenwerking in ontnemingszaken.

De onvolkomen registratie, alsmede de onvolledigheid en onbetrouwbaarheid van de beschikbare cijfermatige gegevens zijn door de Nederlandse respondenten – zowel politie- als justitiemedewerkers – geregeld in relatie gebracht met knelpunten in de beslag- en executiefasen van de ontnemingsprocedure. LURIS is als registratiesysteem met betrekking tot ontnemingszaken ontoereikend. Dat komt in de context van internationale samenwerking tot uitdrukking in het feit dat niet eenvoudig over de voortgang van ontnemingszaken gerapporteerd kan worden aan de verzoekende staat. Het systeem is niet gekoppeld aan COMPAS en bevat (mede hierom) geen gegevens over de inhoud van het rechtshulpverzoek. Ook gegevens over de omvang van het beslag en het resultaat van de executie van de ontnemingssanctie ontbreken in LURIS. Deze informatie is echter wezenlijk voor het bepalen van de aard, omvang en resultaten van inkomende- en uitgaande rechtshulpverzoeken met betrekking tot internationale ontnemingszaken, te meer omdat het systeem voor het beheer van goederen waarop conservatoir beslag is gelegd (CEBES) vooralsnog alleen informatie bevat over nationale ontnemingszaken.

Om in de nabije toekomst adequaat cijfermateriaal beschikbaar te kunnen maken, dienen rechtshulpverzoeken met betrekking tot ontneming in een volgende versie van LURIS (of een vergelijkbaar systeem) herkenbaar en opvraagbaar te worden gemaakt. Daarnaast zou in LURIS de mogelijkheid tot koppeling aan COMPAS (via het parketnummer) moeten worden ingebouwd. Tevens zou CEBES moeten worden uitgebreid met de faciliteit (of een verwant systeem worden ontwikkeld) om ook conservatoir beslag dat op verzoek van Nederland in een buitenlandse staat is gelegd te registreren. Behalve deze technische aanpassingen is het noodzakelijk dat meer dan tot dusverre het geval is geweest, het verzamelen van betrouwbare en volledige cijfermatige gegevens, alsmede van informatie over de voortgang van de ontnemingsprocedure, beschouwd gaat worden als integraal en noodzakelijk onderdeel van de uitvoeringspraktijk. Hiertoe zouden de betrokken partijen (politie, officier van justitie, rechter-commissaris) consequent en in alle fasen van de ontnemingsprocedure verslag moeten leggen van de voortgang en deze gegevens doen registreren.

## Hoofdstuk 4

### Knelpunten bij internationale samenwerking

Het onderhavige onderzoek beoogt de knelpunten in de internationale samenwerking in ontnemingszaken en de daaraan ten grondslag liggende oorzaken en redenen in kaart te brengen. Daartoe zijn face to face en telefonische interviews afgenomen en is een schriftelijke enquête uitgevoerd. Ook zijn gegevens geput uit de dossieranalyse. In dit hoofdstuk worden de hieruit voortvloeiende resultaten besproken. Hieraan voorafgaand dienen enkele algemene opmerkingen te worden gemaakt.

Er is een ruime invulling gegeven aan het begrip 'knelpunt'. Beter gezegd: er is geen andere betekenis aan dat begrip gegeven dan dat het gaat om 'moeilijkheden' in *het proces van internationale samenwerking* die door één of meer van de participanten in dat proces als zodanig worden ervaren. Het is van belang te onderstrepen dat onderhavig onderzoek zich concentreert op knelpunten die zich in de praktijk van de internationale samenwerking voordoen. Zodoende blijven specifieke knelpunten met betrekking tot ontneming die zich slechts voor kunnen doen in één land (en zich dus volledig op nationaal niveau situeren), of problemen die niet (direct of indirect) voortvloeien uit het proces van internationale samenwerking buiten beschouwing.

Bij het inventariseren van de knelpunten is voorts, zonder op voorhand gebruik te maken van specifieke criteria, getracht alle factoren op een rij te zetten die volgens de respondenten negatieve invloed uitoefenen op het proces van internationale samenwerking. Toch zijn de knelpunten die in dit hoofdstuk aan de orde komen, geordend – niet met het oog op selectie van knelpunten, maar ter wille van de leesbaarheid – in twee categorieën: (i) knelpunten die te maken hebben met *vorm en inhoud* van internationale samenwerking met betrekking tot ontneming; en (ii) knelpunten die in relatie staan tot *het kanaal* waarlangs de internationale samenwerking zich voltrekt. Voor internationale samenwerking in ontnemingszaken gelden feitelijk immers dezelfde regels als voor alle andere organisatorische processen waarin personen en organisaties met elkaar communiceren: de *vorm*, de *inhoud* en het gebruikte *kanaal* moeten door de zender worden afgestemd op de ontvanger en vice versa. De communicatie tussen de verzoekende staat en de aangezochte staat dient idealiter in alle opzichten helder en precies te zijn én – met inachtneming van cultuurverschillen (Shadid 2000) – als zodanig over te komen.

Hoewel de onderzoeksvragen erop zijn gericht een onderscheid aan te brengen tussen enerzijds knelpunten en anderzijds oorzaken en redenen voor het bestaan van die knelpunten, moet op basis van de onderzoeksresultaten worden geconcludeerd dat het vaststellen van dit onderscheid niet onproblematisch is. Het blijkt dat de respondenten zelf een scala aan knelpunten benoemen, maar daarvoor in betrekkelijk geringe mate oorzaken en redenen aanwijzen. De verklaring hiervoor is, naar het ons voorkomt, dat de (mogelijke of vermoedelijke) oorzaken en redenen voor het bestaan van een bepaald knelpunt op zichzelf genomen ook kunnen worden opgevat als een zelfstandig knelpunt. Een gebrekkige registratie van rechtshulpverzoeken, bijvoorbeeld, wordt op zichzelf als knelpunt ervaren, terwijl het even goed als een oorzaak voor een gebrekkige sturing van de uitvoeringspraktijk kan worden gezien. Weliswaar zijn er verschillende causale relaties tussen de diverse knelpunten te beredeneren, maar de respondenten tonen zich terughoudend in het aanwijzen van dergelijke relaties. Dat heeft ermee te maken dat het daadwerkelijk aantonen van causale relaties meestal niet eenvoudig is. Zo kan men best een verband beredeneren tussen enerzijds de beperkte rol die internationale instanties spelen en anderzijds de slechte inkleding van rechtshulpverzoeken – in die zin dat deze instanties een grotere faciliterende rol zouden kunnen spelen door het ontwikkelen van modellen voor rechtshulpverzoeken, hetgeen weer een gunstig effect sorteert op de inkleding van die verzoeken – maar dat veronderstelde verband betreft dan in de kern niet meer dan een waarschijnlijkheidsoordeel.

Teneinde te voorkomen dat er ongewenste interferentie plaatsvindt tussen enerzijds de weergave van de onderzoeksresultaten en anderzijds de (mogelijke) interpretaties van die resultaten is gekozen voor de navolgende opbouw van het vervolg van dit hoofdstuk. Centraal in § 4.1 staan de knelpunten in de internationale samenwerking bij ontnemingszaken zoals die door de respondenten zijn genoemd. Deze inventarisatie van de knelpunten is uitgesplitst naar samenwerkingsrelatie. In § 4.1.1 beschrijven we de knelpunten die vanuit het Nederlandse perspectief – dat wil zeggen door de Nederlandse respondenten – in het algemeen worden geconstateerd ten aanzien van de samenwerking met België, Turkije, Spanje en het Verenigd Koninkrijk. Vervolgens komt in § 4.1.2 tot en met § 4.1.5 de bilaterale samenwerking met betrekking tot elk van deze landen aan de orde. Per land wordt de actuele perceptie van de respondenten uit Nederland en de vier andere onderzochte landen beschreven: welke specifieke knelpunten doen zich volgens hen voor in de bilaterale samenwerkingsrelatie met Nederland? Voorts wordt – indien uit de interviews, de enquête en de dossierstudie relevante gegevens ter zake beschikbaar zijn – ingegaan op de knelpunten die de respondenten uit België, Turkije, Spanje en het Verenigd Koninkrijk in hun *onderlinge* samenwerking ervaren.

Vervolgens geven de onderzoekers in § 4.2 weer welke knelpunten vanuit het gezichtspunt van internationale samenwerking een generiek karakter hebben. Met ‘generiek’ bedoelen wij hier dat deze knelpunten zich in de meeste of zelfs alle bestudeerde samenwerkingsrelaties voordoen. In § 4.3 volgt dan een beknopte weergave van de voornaamste bevindingen. Deze weergave bestaat uit een puntsgewijze opsomming van de geconstateerde knelpunten. Tevens

wordt schematisch aangegeven welke oorzaken en redenen expliciet door de respondenten zijn genoemd ter verklaring van deze knelpunten. Een interpretatie van de oorzaken en redenen door de onderzoekers blijft in dit hoofdstuk verder achterwege, omdat die in hoofdstuk 5 nader wordt uitgewerkt.

#### **4.1. Knelpunten in de internationale samenwerking**

In hoofdstuk 3 is beschreven hoe vaak en terzake waarvan Nederland in ontnemingszaken samenwerkt met België, Spanje, het Verenigd Koninkrijk en Turkije. Op basis van die gegevens kan gesteld worden – met inachtneming van het voorbehoud dat de onderzoekers hebben gemaakt met betrekking tot de volledigheid en betrouwbaarheid van die gegevens – dat Nederland vooral als verzoekende staat optreedt. Sinds 2000 doet Nederland met betrekking tot de onderzochte landen vier maal zoveel justitiële rechtshulpverzoeken uitgaan dan dat er binnen komen. Zowel de Belgische, Spaanse als Turkse respondenten melden dat er in hun landen meer rechtshulpverzoeken binnen komen dan uitgaan.

##### **4.1.1. Knelpunten in de bilaterale samenwerkingsrelaties**

###### **Vorm en inhoud**

###### *Onvoldoende onderbouwing en inkleding van rechtshulpverzoeken*

Een knelpunt dat de respondenten signaleren, is dat internationale rechtshulpverzoeken dikwijls onvoldoende concreet en onderbouwd zijn. Dit knelpunt uit zich vooral in de beslagfase van de ontnemingsprocedure, omdat in deze fase – veel meer dan in de opsporingsfase – specifiek op voordeelontneming toegesneden bevoegdheden een rol spelen. De belangrijkste oorzaak van dit knelpunt is dat volgens vrijwel alle Nederlandse respondenten politie en justitie te weinig kennis van en overzicht over de regelgeving die relevant is voor de internationale samenwerking en de diverse wettelijke (straf- en vooral civielrechtelijke) mogelijkheden om in verschillende landen te ontnemen. Naast wet- en regelgeving betreft het ook andere landspecifieke informatie, zoals omgangsvormen en gebruiken. De ervaring die beschikbaar is, is volgens de respondenten bovendien zeer versnipperd over regionale korpsen en arrondissementsrechtbanken.

De meeste Nederlandse respondenten geven aan dat zij lastig kunnen inschatten wat zij in de praktijk van de verantwoordelijke uitvoeringsorganisaties in de aangezochte staat kunnen verwachten. Dit probleem doet zich in het bijzonder voor bij verzoeken om opsporingshandelingen te verrichten of beslag te leggen. Welke mate van handelingsvrijheid en eigen initiatief kunnen en willen collega's in de aangezochte staat ontplooien? Volstaat het, bijvoorbeeld, om een verzoek om informatie in algemene termen te formuleren? Of is het nodig om alle te ondernemen acties stap voor stap uit te schrijven? Evenmin zijn de Nederlandse respondenten, naar eigen zeggen, voldoende op de hoogte van de verwachtingen die de aangezochte staat heeft bij de samenwerking met Nederland.



Een verklaring voor het geconstateerde gebrek aan expertise is, ten eerste, dat in veel landen de ontnemingswetgeving en met name de inbedding ervan in de praktijk van recente datum is (Nelen en Sabee 1998). Volgens vrijwel alle respondenten, ten tweede, krijgen internationale ontnemingszaken in Nederland nog steeds weinig prioriteit. Beleidsmatig wordt naar ontneming verwezen als een doeltreffend wapen in de strijd tegen georganiseerde criminaliteit, maar deze visie wordt, ook waar het gaat om de internationale samenwerking in ontnemingszaken, niet of nauwelijks in praktijk gebracht. Dat geldt voor de rechterlijke macht, het openbaar ministerie, maar vooral ook voor de politie. Zowel bij de regionale politiekorpsen als binnen de KLPD zou het belang van ontneming – en daarmee het belang van een goed toegeruste financiële recherche – door leidinggevenden niet voldoende ingezien worden. Een derde verklaring vormt het ontbreken van adequate hulpmiddelen: het softwareprogramma KRIS (Kennissysteem Rechts-hulp in Strafzaken), bedoeld als hulpmiddel om het opstellen van rechtshulpverzoeken te faciliteren, is niet specifiek toepasbaar is op ontneming. KRIS vereist aanvullend specifieke kennis van confiscatievormen die in het aangezochte land mogelijk of gebruikelijk zijn en van de context waarin ze kunnen worden toegepast. Een vierde verklaring waar de respondenten op wijzen, is het gebrek aan kwaliteit van de financiële recherche binnen de regionale politiekorpsen en de KLPD. Ook recente literatuur onderstreept dat in Nederland te weinig kwaliteit (ervaring en expertise) voorhanden is en dat de beperkt beschikbare kwaliteit versnipperd is gelocaliseerd (Van der Landen, 2004).<sup>35</sup> Er is bovendien sprake van het weglekken van deskundigheid, zoals één van de politierespondenten opmerkt. De politieacademie heeft sinds 1998 ongeveer 2000 financieel rechercheurs opgeleid. Het grootste deel is echter niet actief in het financiële onderzoek bij de politie. Naar schatting zijn op dit moment 200 financieel rechercheurs actief. De onderbenutting van deze capaciteit heeft, volgens vrijwel alle respondenten vanuit de politie en het openbaar ministerie, een aantal redenen. Er is weinig doorstroom binnen de bureaus financieel onderzoek van de regionale politiekorpsen. Er wordt in te beperkte mate gestuurd op de kwaliteit van financieel rechercheurs, deels omdat de korpsleiding, aldus veel respondenten, het financieel onderzoek onderwaardeert. Verder verlaten financiële rechercheurs de politie en gaan werken voor de FIOD-ECD, de SIOD, of in de private sector, vanwege een betere salariering en/of meer carrièremogelijkheden. Ook de KMAR kampt naar eigen zeggen met dat probleem. Een enkele respondent signaleert ten slotte een ‘terugstroomprobleem’: financieel rechercheurs die deel hebben uitgemaakt van bovenregionale teams en daar expertise hebben opgebouwd, worden na afloop van hun detacheringsperiode niet met open armen ontvangen door het regionale korps, omdat zij als ‘overgekwalificeerd’ en ‘te duur’ worden beschouwd.

Ten slotte noemen veel respondenten het gebrek aan kennisoverdracht en het borgen van verworven expertise als een belangrijke oorzaak van het ontbreken van kennis en ervaring bij politie en justitie. Zowel bij de politie als binnen het openbaar ministerie verloopt de personeelsrotatie in hoog tempo. Het openbaar ministerie stelt prijs op generalisten. Officieren van justitie wisselen vaak na drie jaar van baan. Gezien het feit dat internationale ontnemingsprocedures doorgaans meer jaren bestrijken, gaat met het vertrek van de zaaksofficier vaak kennis, erva-

---

35. Zie ook Aangangselen kamerstukken II 2004/05, nr. 751.

ring en een netwerk van internationale contacten verloren. Dat trekt een wissel op de internationale samenwerking. Respondenten vanuit justitie geven aan dat het openbaar ministerie in dit licht te weinig aandacht besteed aan de borging van kennis, ervaring en contacten met betrekking tot internationale samenwerking bij ontneming. De meeste respondenten vanuit de politie vinden dat de regionale politiekorpsen te weinig structureel aandacht besteden aan het opbouwen van een internationaal netwerk van contacten om de samenwerking in ontnemingszaken te versterken en te versoepelen. In hun optiek zou de politie achter lopen op het openbaar ministerie. Politiefunctionarissen onderhouden vrijwel allemaal zelf een persoonlijk netwerk van internationale contacten. Bij verandering van functie wordt dat netwerk doorgaans niet overgedragen. Een andere kant van dit probleem is, volgens de respondenten, dat officieren van justitie en financieel rechercheurs niet of nauwelijks kennis en ervaring met betrekking tot internationale samenwerking uitwisselen. Beschikbare informatiebronnen (zie bijlage 7) komen voort uit en zijn expliciet gericht op ofwel de politie ofwel het openbaar ministerie. Een uitzondering binnen het openbaar ministerie vormt het BOOM dat succesvol fungeert als expertisecentrum dat zaaks-officieren en – desgewenst – politiemedewerkers inhoudelijk ondersteunt, zij het dat het BOOM, zoals blijkt uit hoofdstuk 2, op het terrein van de internationale samenwerking geen eigen taakstelling heeft.

#### *Taalbarrières*

Uitgaande rechtshulpverzoeken worden in Nederland meestal professioneel vertaald. Taalbarrières worden door de Nederlandse en buitenlandse respondenten niet of nauwelijks als knelpunt genoemd. Medewerkers van politie maken soms zelf vertalingen. Met name het Engels meent men (redelijk) goed machtig te zijn. Eén politiefunctionaris merkt de inzet van professionele vertalers als een knelpunt aan, omdat die snelle tekstuele en inhoudelijke wijzigingen onder tijdsdruk belemmert. Toch gaan opsporingsteams die in het kader van een ontnemingszaak met buitenlandse collega's moeten communiceren en/of in het buitenland activiteiten ontplooiën, over het algemeen zelfstandig op zoek naar een tolk. De keuze voor een tolk vloeit meestal voort uit eerdere eigen ervaring of de aanbeveling van collega's. Vrijwel alle Nederlandse politierespondenten hebben daar goede ervaringen mee. In de praktijk doen zich echter problemen voor, aldus de respondenten, met name in de bilaterale samenwerking met Turkije, omdat tolken Turks niet per definitie vaardig zijn in de vele Turkse en/of Koerdische dialecten.

#### *Culturele drempels*

Geografische en culturele afstand lijken beide van invloed op internationale samenwerking. Sommige Nederlandse respondenten wijzen op het belang van een correcte inschatting van de persoonlijke integriteit en betrokkenheid van de personen met wie men in de aangezochte staat moet samenwerken. In het algemeen constateren zij – binnen de samenwerkingsrelaties – een gebrek aan culturele competenties. Het ontbreekt doorgaans aan vaardigheden om buitenlandse samenwerkingspartners te kunnen 'lezen'. De Nederlandse respondenten ervaren dat als een probleem bij het interpreteren en beoordelen van de manier waarop en de voortvarendheid waarmee politie- en justitiemedewerkers in de aangezochte staat de gevraagde hande-

lingen uitvoeren. Dit probleem is veeleer van toepassing op Spanje en Turkije, aldus een aantal Nederlandse respondenten, dan op het Verenigd Koninkrijk of België – ofschoon ook met betrekking tot de twee laatstgenoemde landen, aldus respondenten uit Spanje, Turkije en ook Nederland, culturele verschillen in de praktijk de communicatie soms hinderen. Een probleem dat samenhangt met het werken via persoonlijke contacten dat in het bijzonder respondenten vanuit de politie signaleren, betreft de statusgevoeligheid die met name binnen de magistratuur van Turkije en Spanje heerst. Een ‘eenvoudige IRC-medewerker’ die rechtstreeks officiële documenten stuurt, of telefonisch verzoekt om opheldering stuit geregeld op een afwijzende houding van magistraten (Fijnaut 2005). Ook de adviseur Internationaal Financieel Strafrecht van het BOOM stuit met enige regelmaat op het gegeven dat magistraten in Spanje in principe alleen afspraken maken met vertegenwoordigers van de rechterlijke macht of het openbaar ministerie. En een financieel rechercheur constateert dat de aanwezigheid van een Nederlandse officier van justitie bij overleg over beslaglegging cruciaal is voor een succesvolle tenuitvoerlegging van het beslag, hetgeen wordt bevestigd door een aantal Turkse respondenten.

## Kanaal

### *De lange ‘productieketen’: BIRS, IRC en BOOM*

De lange keten van instanties die in Nederland betrokken is bij inkomende en uitgaande internationale rechtshulpverzoeken met betrekking tot ontneming zou volgens de Nederlandse en buitenlandse respondenten overdrachtsproblemen met zich brengen. Vanwege het grote aantal schakels gaat in elk geval tijd verloren en soms ook informatie.<sup>36</sup> Veel Nederlandse respondenten plaatsen voorts vraagtekens bij het functioneren van het BIRS en de IRC’s in de keten. Het BIRS zou bureaucratisch zijn, zeer traag en niet transparant werken. Op verzoeken om informatie over lopende internationale ontnemingszaken zou niet adequaat worden geantwoord. Gegeven het feit dat rechtshulpverzoeken in de praktijk via verschillende kanalen het land binnenkomen en verlaten (zie § 2.2), zou het BIRS zijn taak en functie als de centrale, verantwoordelijke en regisserende autoriteit onvoldoende concrete invulling geven. Volgens vrijwel alle Nederlandse respondenten functioneert het BIRS niet als het centrale aanspreekpunt bij problemen met de internationale samenwerking bij ontneming dat het in beginsel zou moeten zijn. Bovendien zou specifieke inhoudelijke expertise over ontneming buiten Nederland bij het BIRS amper voorhanden zijn.

Die expertrol is overgenomen door het BOOM. In de vier onderzochte buitenlandse landen, zo blijkt uit de enquête, geniet het BOOM als expertisecentrum met betrekking tot ontnemingsprocedures in Nederland meer bekendheid en inhoudelijk gezag dan het BIRS. Vrijwel alle buitenlandse respondenten geven aan zich bij vragen over ontnemingszaken waarbij Nederland de aangezochte

---

36. In een recent onderzoek wordt ook DIN een vertragende schakel genoemd bij het doorsturen van documentatie naar andere instanties die bij internationale rechtshulp zijn betrokken (Fijnaut 2005). Deze constatering wordt door de respondenten in het onderhavige onderzoek niet bevestigd, omdat DIN vanwege zijn loketfunctie in de praktijk nauwelijks betrokken is bij internationale samenwerking in ontnemingszaken.

staat is tot het BOOM te richten. Ook de Nederlandse respondenten zeggen zelden of nooit het BIRS te raadplegen, maar consulteren bij vragen over of problemen met internationale ontneming de adviseur Internationaal Financieel Strafrecht van het BOOM. Zij achten het overigens een (potentieel) knelpunt dat binnen het BOOM de formele verantwoordelijkheid voor het ondersteunen van internationale samenwerking in ontnemingszaken op het ogenblik feitelijk rust op de schouders van één enkele persoon.

Veel Nederlandse respondenten geven aan niet of slecht op de hoogte te zijn van de taak, de functie en de positie van het IRC. Dit is opvallend aangezien de IRC's speciaal zijn ingericht om door middel van registratie, coördinatie en voortgangsbewaking met behulp van LURIS de samenwerking bij internationale rechtshulp te verbeteren en – blijkens eerder onderzoek (Ten Boer 2004) – die verbetering ook daadwerkelijk zouden hebben gerealiseerd. In de uitvoeringspraktijk blijken Nederlandse respondenten bovendien geen waarde te hechten aan de taak en functie van de IRC's in het proces van internationale samenwerking *in ontnemingszaken*. Het beeld dat doorgaans wordt opgeroepen, is – analoog aan de beeldvorming over het BIRS – dat van een 'postkantoor' waar 'kennelijk' een extra stempel moet worden gezet. Met betrekking tot de coördinatiefunctie van de IRC's zegt een Nederlandse respondent dat hij deze tussenstap probeert te omzeilen, juist omdat het IRC de inhoud van het rechtshulpverzoek controleert en daarvoor meer tijd neemt dan met name in de beslagleggingsfase van de ontnemingsprocedure kan worden gemist.<sup>37</sup> Van aanzienlijk belang is ten slotte ook de constatering dat de IRC's tekort schieten in hun registratiefunctie. Het registratiesysteem LURIS functioneert niet goed met betrekking tot ontnemingszaken (zie hoofdstuk 3), terwijl de Nederlandse respondenten juist aangeven behoefte te hebben aan overzicht over de voortgang van lopende zaken en de omvang van beslag dat op verzoek van Nederland in het buitenland is gelegd. Vrijwel alle buitenlandse respondenten melden met betrekking tot dit knelpunt dat zij niet (of alleen via persoonlijke contacten) over de voortgang van in Nederland ten uitvoer gelegde ontnemingszaken worden geïnformeerd.

#### *Beperkte rol internationale organisaties*

In de opsporingsfase van de ontnemingsprocedure wordt van het Europol/Interpol kanaal, volgens de Nederlandse respondenten, weinig gebruik gemaakt, volgens sommigen te weinig. De opgevoerde redenen zijn: te veel bureaucratie, een te formele opstelling en onbekendheid met specifieke dienstverlening op het gebied van financieel onderzoek. Politiefunctionarissen doen naar eigen zeggen eerder een beroep op persoonlijke netwerken en maken gebruik van de diensten van de liaison officers van de KLPD die op de Nederlandse ambassades zijn gestationeerd. De verbindingssambtenaren van Europol worden veel minder vaak ingeschakeld, deels

---

37. De aanstaande herpositionering van de IRC's (koppeling aan de regionale politiekorpsen die de bovenregionale researcheteams aansturen) zou moeten bijdragen aan de versterking en versoepeling van de samenwerking tussen politie, IRC, LIRC en BIRS; en daarmee aan de verbetering van de samenwerking bij internationale rechtshulp. Het specifieke aandeel van internationale rechtshulpverzoeken met betrekking tot ontneming wordt niet geëxpliciteerd (Bik en Van Kastel 2004).

omdat zij te traag zouden werken, deels omdat de gegevens die via Europol kunnen worden verstrekt niet als bewijsmateriaal in Nederland zouden kunnen worden gebruikt.<sup>38</sup>

De respondenten vanuit Europol merken op dat de Nederlandse politie niet of nauwelijks een bijdrage levert aan het 'vullen' van de strategische databestanden van Europol en dat samenwerking met de financieel analisten van Europol beperkt is. Van Interpol wordt volgens de Nederlandse respondenten alleen gebruik gemaakt bij internationale signaleringen. Voor ontnemingszaken is dat slechts van beperkte betekenis. Europol en Eurojust hebben tot dusverre het BOOM nog nooit benaderd voor samenwerking (al dan niet op zaaksniveau).

*Succesvolle samenwerking in ontnemingszaken hangt (te veel) af van persoonlijke contacten*

In de literatuur, de interviews en de enquête wordt het belang van persoonlijke contacten tussen bij internationale ontneming betrokken politie- en justitiemedewerkers benadrukt. Keerzijde van deze succesfactor is dat profijtelijke samenwerking in ontnemingszaken in de praktijk van de individuele inzet van personen af hangt. Volgens de Nederlandse respondenten zijn de opgebouwde netwerken vaak persoonsgebonden en worden ze niet overgedragen. Daarnaast is het relatiebeheer van individuele personen niet altijd even goed en nuttig voor de uitvoeringspraktijk.

Sommige respondenten vanuit de politie noemen bovendien als knelpunt dat bij het maken van een projectplan voor een (strafrechtelijk) financieel onderzoek te vaak geen of te beperkt aandacht wordt besteed aan de planning en de reservering van middelen voor buitenlandse bezoeken. Als het onderzoek eenmaal loopt, is hun ervaring, blijkt het lastiger om aanvullende middelen te verwerven.

De oorzaak van beide knelpunten is dat de regionale politiekorpsen en het openbaar ministerie, volgens de Nederlandse respondenten te weinig investeren in het opbouwen en onderhouden van netwerkcontacten. Hoewel persoonlijke contacten unaniem belangrijk gevonden worden, zijn leidinggevend in de praktijk, volgens verschillende respondenten vanuit politie en justitie, te afhoudend bij verzoeken om financiering van reizen ten behoeve van internationale ontnemingszaken. Eén respondent verbaast zich bijvoorbeeld over het feit dat (in tegenstelling tot vrijwel alle andere leden van het netwerk) vanuit Nederland geen politiemensen deelnemen aan CARIN. Over het algemeen vinden de respondenten vanuit het openbaar ministerie dat er, veelal uit kostenoverwegingen, te weinig wordt gereisd, ofschoon het openbaar ministerie in beginsel een 'open einde financiering' hanteert voor (noodzakelijke) dienstreizen. De noodzaak van dienstreizen met betrekking tot ontnemingszaken wordt kennelijk onvoldoende ingezien.

---

38. Deze constatering berust overigens op onjuiste beeldvorming. Voor zover het gebruik van die gegevens al niet rechtstreeks is toegestaan op grond van art. 17 lid 1 van de Europolconventie, kunnen die gegevens in elk geval als bewijsmateriaal worden gebruikt na toestemming van de bevoegde rechterlijke autoriteit in de aangezochte staat (art. 17 lid 2 Europolconventie).

Voor de liaison officers die Nederland in het buitenland plaatst, geldt dat deze een ‘ambassadeursfunctie’ vervullen. Hun netwerk is van groot belang, aldus de respondenten, voor een soepel verloop van de tenuitvoerlegging van rechtshulpverzoeken met betrekking tot ontneming. Daar wordt dan ook gretig gebruik van gemaakt, zozeer dat sommige Nederlandse respondenten (waaronder liaison officers) melden dat ‘representatieve activiteiten’ de politieke verbindingsambtenaren noodgedwongen meer in beslag nemen dan hun bijdrage in opsporingsonderzoeken en netwerkvorming. Eén respondent merkt het feit dat de liaison officers geen ontnemingsspecialisten zijn aan als problematisch.

#### *Controle en monitoring: het ontbreken van een centraal overzicht*

Zoals uit hoofdstuk 3 is gebleken, kan de registratie van inkomende en uitgaande rechtshulpverzoeken niet goed worden gebruikt ten behoeve van adequate interne voortgangscontrole en werklastmonitoring. De mate van voortvarendheid waarmee internationale rechtshulpverlening *met betrekking tot ontneming* geschiedt, is op arrondissementsniveau niet goed in beeld en er kan dus ook niet op gestuurd worden.<sup>39</sup> Het ontbreekt aan een centraal overzicht. Dat blijkt niet alleen in het interne arbeidsproces een knelpunt, maar leidt er – in de context van internationale samenwerking – ook toe dat er niet eenvoudig over de voortgang gerapporteerd kan worden aan de verzoekende staat. Alle Nederlandse respondenten vanuit het openbaar ministerie geven aan dat zij niet, of alleen op grond van persoonlijke contacten met collega’s in het buitenland over de voortgang van ingekomen rechtshulpverzoeken rapporteren. Bovendien ervaren nagenoeg alle respondenten vanuit justitie en politie het als een knelpunt dat zij geen zicht hebben op (en in de verschillende fasen van de ontnemingsprocedure dus geen controle kunnen uitoefenen over) de uitvoering van een rechtshulpverzoek in het buitenland.

Verder ontbreekt ook een centraal overzicht over de aard en de omvang van het Nederlands beslag in het buitenland. De respondenten van het openbaar ministerie en de rechterlijke macht benoemen dat vrijwel unaniem als een knelpunt dat de succesvolle executie van confiscatiemaatregelen belemmert. De oorzaak hiervan is dat het beslag niet in COMPAS wordt geregistreerd, omdat het beslag niet door een Nederlandse autoriteit is gelegd. Hierdoor bestaat er slechts beperkt zicht op het beslag in het buitenland en over de doorlooptijd van dat beslag. In voorkomende gevallen kan het dus zo zijn dat onvoldoende of geen informatie kan worden verstrekt om tijdig te anticiperen op het verlopen van een beslagmaatregel (wat de wetgeving in sommige landen, zoals Spanje, vereist) of om het BOOM en het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB) adequaat te ondersteunen in de executiefase van de ontnemingsprocedure, nadat de rechter een onherroepelijk vonnis heeft uitgesproken.

---

39. Op landelijk niveau maakt het openbaar ministerie wel onderscheid tussen straf- en ontnemingszaken door het aantal ontnemingsvorderingen dat aanhangig is gemaakt te tellen. Het aantal ontnemingsvorderingen wordt als prestatie-indicator gehanteerd.

### *Verlies van zaakskennis en netwerkcontacten werkt contraproductief*

De doorlooptijd van de Nederlandse ontnemingsprocedure is lang. Het is eerder regel dan uitzondering dat er jaren overheen gaan alvorens een onherroepelijk vonnis gesproken wordt in een ontnemingszaak. Dat is volgens de respondenten de oorzaak van een aantal knelpunten. In de praktijk gaan vanwege personeelsrotatie zaakskennis en netwerkcontacten verloren. Vanwege de lange doorlooptijd tot een onherroepelijk vonnis valt voorts moeilijk te voorkomen dat criminelen (veroordeeld in de strafzaak) voorwerpen of tegoeden waarop (nog) geen beslag is gelegd veilig stellen en/of de latere inwinning van het beslag frustreren. Dat kan, volgens een aantal respondenten, de betrokken politie- en justitiemedewerkers in zowel de verzoekende als de aangezochte staat demotiveren en daarmee de internationale samenwerking belasten. Verder signaleren Nederlandse respondenten dat vanwege de lange doorlooptijd het openbaar ministerie vaker geneigd is om uiteindelijk tot schikking over te gaan. Zij noemen het probleem dat de overwegingen achter het schikkingsvoorstel vaak niet expliciet worden toegelicht aan de autoriteiten in de staat die het beslag heeft gelegd. Hierdoor komt de (latere) samenwerking soms onder druk te staan. Hetzelfde effect heeft volgens een aantal respondenten de somtijds gebrekkige communicatie tussen het openbaar ministerie en de autoriteiten van de aangezochte staat over afspraken met de veroordeelde inzake de betaling van een schikking, waardoor de ontnemingsvordering achterwege blijft of vervalt en de voorwerpen waarop beslag is gelegd niet worden uitgewonnen. Als problematisch wordt ten slotte beschouwd de spanning die ontstaat tussen Nederland en de aangezochte staat als de advocaat van de beklaagde een beroep doet op art. 552a Sv en verzoekt om opheffing van het beslag in verband met de lange duur van het ontnemingsonderzoek. Dat legt extra druk op de zaak, zowel in Nederland als in het buitenland waar (een deel van) het beslag is gelegd.

### *Ontbreken van eenduidige internationale afspraken: bewaring en beheer, asset sharing*

Aangezien internationale afspraken ontbreken, ervaren veel Nederlandse respondenten een aantal knelpunten in de beslag- en executiefase van een ontnemingzaak. Dat betreft ten eerste de aanzienlijke kosten die gemoeid zijn met de bewaring en het beheer van in beslag genomen voorwerpen, tegoeden of aandelen/effecten. Afspraken ontbreken in internationaal verband over de vraag wie die kosten draagt. Bovendien bestaan er tussen de onderzochte landen c.q. jurisdicties verschillende handelwijzen en regels. Een auto waarop Schotland in Nederland beslag laat leggen, bijvoorbeeld, wordt in Nederland na een relatief korte periode geveild en de opbrengst wordt bewaard en beheerd. In de omgekeerde situatie, zo meldt een Schotse respondent, wordt de auto in bewaring gesteld totdat in Nederland een onherroepelijk vonnis is gesproken. In het verlengde hiervan kunnen zich problemen voordoen indien onvoldoende contact wordt gehouden over de handelwijze bij de bewaring en het beheer van levende have, zoals renpaarden, of voorwerpen met een lastig te taxeren en/of fluctuerende waarde, zoals kunstvoorwerpen of aandelen/effecten, die tegen de tijd dat tot executie van het beslag wordt overgegaan mogelijk sterk in waarde zijn verminderd, waardoor de vorderingen op de veroordeelde uiteindelijk niet zouden kunnen worden ingewonnen. Er zijn internationaal geen bindende afspraken gemaakt over wie dan moet betalen.

In internationaal verband ontbreken eveneens heldere en bindende afspraken over asset sharing (zie bijlage 6). De Nederlandse respondenten gaan vrij laconiek om met deze situatie. Doorgaans zeggen zij het van primair belang te achten *dat* wordt ontnomen, hoewel sommige Nederlandse respondenten toch suggereren dat in een aantal arrondissementsparketten internationale ontnemingszaken niet worden opgepakt, omdat zou worden geanticipeerd op een beperkte 'return on investment'. In alle andere onderzochte landen merken de respondenten het ontbreken van (afspraken over) asset sharing echter aan als een zeer belangrijk knelpunt in de internationale samenwerking bij ontneming.

#### **4.1.2. Knelpunten in de bilaterale samenwerking België – Nederland**

Nederland werkt in het kader van ontnemingszaken geregeld samen met België. Het gaat dan met name om het uitwisselen van gegevens ten behoeve van opsporingsonderzoek en om het bevrozen, het leggen van beslag of het confisqueren van onroerend goed en banktegoeden. België treedt niet vaak op als verzoekende staat in ontnemingszaken. De verklaring hiervoor ligt in het ontbreken van (afspraken over) asset sharing, volgens de Belgische respondenten *het* knelpunt in de uitvoeringspraktijk.

Sinds 1997 is in België nieuwe wetgeving van kracht geworden en geïmplementeerd die de mogelijkheden tot internationale samenwerking heeft verruimd. Bij de Belgische respondenten bestaat de indruk dat verzoekende staten nog steeds een beeld hebben van de manier waarop de politiele en justitiële uitvoeringsinstanties in België een rechtshulpverzoek met betrekking tot ontneming ten uitvoer leggen dat niet meer strookt met de actuele wettelijke en praktijkvoerings-situatie. Die indruk van de Belgische respondenten kan op basis van de onderzoeksgegevens echter niet worden bevestigd, want de respondenten uit geen van de onderzochte landen constateren specifieke knelpunten met betrekking tot de Belgische afhandeling van met ontneming verband houdende rechtshulpverzoeken.

#### **Vorm en inhoud**

##### *Onvoldoende onderbouwing en inkleding van internationale rechtshulpverzoeken*

Over de inhoud van rechtshulpverzoeken met betrekking tot ontneming kan opgemerkt worden dat uit het peer review onderzoek van de Europese Unie in 1999 en 2000 bleek dat sommige landen verzoeken naar Nederland sturen voor 'minor cases' en daarmee het systeem blokkeren. In recent onderzoek komt België naar voren als één van de landen die een groot beroep doet op de Nederlandse rechtshulpcapaciteit (Fijnaut 2005). Het is echter niet duidelijk in welke mate die bevinding specifiek betrekking heeft op ontnemingszaken. Hoewel uit de in hoofdstuk 3 verzamelde gegevens naar voren lijkt te komen dat in de periode 2000 – 2005 België voor Nederland een relatief belangrijke samenwerkingspartner is geweest in ontnemingszaken, is het volgens de onderzoekers aannemelijk – gelet op het feit dat de Belgische respondenten naar voren brengen dat België niet vaak als verzoekende staat optreedt – lijkt het beroep van België



op de rechtshulpcapaciteit van Nederland grotendeels te moeten worden toegeschreven aan 'gewone' strafzaken. Belgische respondenten vanuit het ministerie van justitie geven aan dat rechtshulpverzoeken vanuit alle onderzochte landen soms het karakter van een 'fishing expedition' hebben en gespeend zijn van inzicht in de wettelijke mogelijkheden en de uitvoeringspraktijk in België.

Eén van de Nederlandse respondenten meldt dat de inhoudelijke onderbouwing van rechtsverzoeken uit België soms erg summier is. Op verzoek volgt meestal wel een nadere onderbouwing, maar dan is vaak al veel tijd verloren gegaan. De onderzoekers hebben één zaak onder ogen gekregen waarbij beslag dat namens België in het Verenigd Koninkrijk was gelegd, vanwege het ontbreken van tijdige en volledige informatie van de kant van de Belgische autoriteiten, heeft geresulteerd in het opheffen van het betreffende beslag. Belgische respondenten vanuit het ministerie van justitie constateren dat de inhoudelijke kwaliteit van inkomende én uitgaande internationale rechtshulpverzoeken inderdaad verbeterd zou kunnen worden. De samenwerking tussen België en het Verenigd Koninkrijk verloopt volgens de Belgische respondenten niet optimaal. Uitgaande rechtshulpverzoeken naar het Verenigd Koninkrijk worden door de Britse autoriteiten vaak beoordeeld – ten onrechte, aldus de Belgische respondenten – als onvoldoende concreet onderbouwd. Omgekeerd leveren rechtshulpverzoeken uit het Verenigd Koninkrijk waarbij België de aangezochte staat is, problemen op die terug te voeren zijn op specifieke verschillen tussen wettelijke confiscatiemogelijkheden in België en het Verenigd Koninkrijk. België hanteert bijvoorbeeld een breed toepasbaar concept van witwassen, terwijl de Britse wetgever van een engere reikwijdte van het witwasdelict uitgaat. In de context van beslag en confiscatie ontstaan dienaangaande communicatieproblemen tussen beide landen. Zowel de Belgische als de Britse respondenten, zo blijkt uit de enquête, oordelen negatief over de onderbouwing van de rechtshulpverzoeken met betrekking tot ontnemingszaken die zij van elkaar ontvangen.

In het algemeen constateren enkele Belgische respondenten dat politie- en justitiemedewerkers in België nog weinig ervaring en expertise hebben. De mogelijkheden van de Belgische wetgeving zijn onvoldoende gekend, evenals de internationale verdragsmatige afspraken. De Nederlandse respondenten vanuit het openbaar ministerie herkennen dit knelpunt ten dele. Zij constateren dat van een efficiënte tenuitvoerlegging van rechtshulpverzoeken ten behoeve van ontneming in België niet altijd sprake is. De Belgische respondenten erkennen dat met name de complexere zaken soms blijven liggen. De prioriteit die aan zaken gegeven wordt, verschilt in de ervaring van de Nederlandse respondenten sterk tussen de verschillende onderzoeksrechters. Volgens de Nederlandse respondenten heeft dat deels te maken met het feit dat in België sommige parketten en/of correctionele rechtbanken te weinig capaciteit beschikbaar hebben, maar deels ook met een gebrek aan kennis en motivatie. Een ander knelpunt is volgens de Nederlandse respondenten vanuit het openbaar ministerie dat in België elke gebiedsbevoegde magistraat zelf een internationaal verzoek om rechtshulp kan uitvaardigen. Hierdoor wordt minder consequent aan de Nederlandse eisen van formulering en onderbouwing voldaan, dan het

geval is in verzoekende staten waar een selecte groep functionarissen (eind)verantwoordelijk is voor rechtshulpverzoeken aan Nederland, zoals in het Verenigd Koninkrijk het geval is.

Het COIV besteedt volgens de Belgische en Nederlandse respondenten veel aandacht aan het bijeenbrengen van ervaring en expertise, alsmede aan het creëren van een nationaal perspectief op het belang van het ontnemen van wederrechtelijk verkregen voordeel. In dit opzicht speelt het COIV een bijzondere rol, aangezien alle Belgische respondenten van mening zijn dat internationale ontnemingszaken in België in de praktijk, met name binnen de rechterlijke macht en het openbaar ministerie, weinig prioriteit krijgen. Volgens de Belgische respondenten zijn rechters niet geneigd, soms zelfs afhoudend om beslag te leggen op vermogensvoordeel, omdat zij veronderstellen zich dan tijd- en geldverslindende problemen op de hals te halen. Met name de samenwerking met het Verenigd Koninkrijk staat hierdoor onder druk. Ook bij uitgaande rechtshulpverzoeken is de Belgische rechterlijke macht door de bank genomen primair georiënteerd op de bewijsvoering in de strafzaak en minder op de ontnemingszaak. Dat is een persistent aspect van de bedrijfscultuur, vinden de Belgische respondenten, dat bijvoorbeeld negatief uitwerkt op de justitiële samenwerking met het Verenigd Koninkrijk en Nederland. De politieke samenwerking tussen Nederland en België zou daarentegen uitstekend verlopen.

Zowel de Belgische als de Nederlandse respondenten melden dat het justitiële apparaat in Nederland te weinig prioriteit hecht aan het bevriezen en confisceren van voorwerpen en tegoe-den als een effectief wapen ter bestrijding van georganiseerde criminaliteit, maar zij brengen in dit licht geen concrete problemen naar voren die betrekking hebben op de onderlinge samenwerking in de fase van beslaglegging in de ontnemingsprocedure. Wat de opsporingsfase betreft constateren de Belgische respondenten echter dat de onmogelijkheid om met Nederland CID-informatie uit te wisselen wel tot problemen leidt.

#### *Taalbarrières*

De Belgische respondenten geven aan weinig problemen te ondervinden met vormeisen. Inkomende rechtshulpverzoeken worden – zonodig – vertaald en uitgaande rechtshulpverzoeken worden per definitie vertaald. Hiervoor werken de correctionele rechtbanken met beëdigde vertalers. Medewerkers van het COIV laten (uit voorzorg) eveneens veel vertalen. Het is hun ervaring dat Engels als lingua franca onvoldoende functioneert voor een aantal landen. Taal is vanwege de federale positionering van de formeel bij ontnemingszaken betrokken justitiële en politieke diensten geen probleem in de communicatie met de Nederlandse autoriteiten.

#### *Culturele drempels*

Sommige Belgische respondenten melden dat de samenwerking met het Nederlandse openbaar ministerie niet optimaal verloopt. Het openbaar ministerie stelt zich in hun optiek formeel en arrogant op. Deze constatering is niet nader onderbouwd.

## Kanaal

### *De bilaterale samenwerkingsketen: centrale autoriteit – BIRS/COIV – BOOM*

De Belgische respondenten ervaren de relatie tussen de centrale autoriteiten van België en Nederland als adequaat. De samenwerking tussen het COIV en het BOOM wordt als positief en stimulerend beschouwd. Tezamen gaven beide organisaties een impuls aan de oprichting van CARIN. Daarnaast onderstrepen de meeste Nederlandse respondenten, zowel vanuit politie als justitie, dat de oprichting van het COIV en zijn positie als een herkenbaar en goed geïnformeerd aanspreekpunt een positieve bijdrage levert aan de Nederlands-Belgische samenwerking op het terrein van ontneming.

### *Beperkte rol internationale organisaties*

België maakt (nog) geen gebruik van het Interpol/Europol kanaal. De opgevoerde redenen zijn: logheid, traagheid en bureaucratie, in het bijzonder van de nationale bureaus van Interpol en Europol. Contact met politiediensten in het buitenland verloopt via liaison-officers op de Belgische ambassades, via CARIN en/of persoonlijke contacten. Bij uitgaande justitiële rechtshulpverzoeken gericht aan Spanje maakt België soms gebruik van Eurojust en/of CARIN.

### *Het belang van persoonlijke contacten*

Volgens alle Belgische respondenten is het stimuleren van rechtstreekse, formele en informele contacten cruciaal voor een soepele internationale samenwerking met betrekking tot ontneming. Weliswaar dient in België de internationale samenwerking te verlopen via de centrale autoriteit van het ministerie van justitie, maar de Belgische respondenten geven aan dat die formele weg de internationale samenwerking niet mag belemmeren. Bovendien is in de praktijk de spilpositie van de centrale autoriteit niet haalbaar: indien alle internationale rechtshulpverzoeken daadwerkelijk en volgens de letter van de wet via de centrale autoriteit zouden verlopen, dreigt verstopping van het systeem, aldus een Belgische respondent. Essentieel is dat de gevraagde informatie zo snel mogelijk terecht komt bij degene die die informatie nodig heeft. De weg waarlangs dat gebeurt, is van secundair belang.

Enkele Nederlandse respondenten, zowel vanuit politie als justitie, belichten de keerzijde van die laconieke houding. In hun optiek stellen Belgische rechters van instructie zich zo nu en dan te onafhankelijk op. Niet de wet- en regelgeving, maar hun wil en eigen agenda zijn bepalend. Soms blijkt dat problematisch als onverwijd beslag moet worden gelegd, of informatie wordt ingewonnen over de voortgang van een ontnemingszaak. Een ander probleem dat Nederlandse respondenten naar voren brengen, is dat van 'het Belgische labirynth': zonder goed netwerk binnen het Belgische justitiële en politieke uitvoeringsapparaat raken Nederlandse officieren van justitie het spoor bijster in de Belgische bureaucratie. Een goed netwerk is bovendien van belang, aldus de Nederlandse respondenten, om knelpunten in de personele of bejegenings sfeer te vermijden. Een goede introductie smeert het systeem.

De Nederlandse respondenten geven aan dat de Nederlandse en Belgische politiediensten in de opsporingsfase goed samenwerken bij de afwikkeling van rechtshulpverzoeken. Genoemd worden bijvoorbeeld observatieverrichtingen in Nederland en België, waarbij in strafzaken die uiteindelijk tot ontneming leiden, dan wel in parallelle straf- en ontnemingszaken wordt gewerkt met zogenaamde 'opstappers'. Deze constructie is ontstaan omdat Nederlandse opsporingsbeambtenaren niet zonder Belgische hulp in België mogen opereren. Veel wederzijdse lof is er ook voor het initiatief (onder het Schengenakkoord) van de Belgische afdeling ECOFIN en de Nederlandse DNRI om contactambtenaren te benoemen die specifiek zijn belast met fraude en witwaszaken en daadwerkelijk een dag per week op elkaars locatie werken. Het aantal succesvol uitgewonnen beslagen is, volgens de Belgische politierespondenten, dankzij dit initiatief sterk toegenomen. Een praktisch knelpunt met betrekking tot de opsporingsfase dat door een Nederlandse rechter-commissaris genoemd wordt, is het gegeven dat het niet mogelijk is om verdachten uit verschillende regio's op een centrale plek te verhoren.

*Ontbreken van internationale afspraken: bewaring en beheer, asset sharing, doorlooptijden*  
Vanuit Belgisch perspectief concentreren de knelpunten in de internationale samenwerking met betrekking tot ontneming zich vooral in de executiefase. De procedure die uiteindelijk tot de executie van de ontnemingssanctie moet leiden, duurt te lang. Hierdoor kunnen problemen ontstaan bij het handhaven van het beslag, bijvoorbeeld omdat de verdediging van verdachten steeds vaker juridische procedures start om het beslag op te heffen door een beroep op de lange doorlooptijd.

Het belangrijkste knelpunt, aldus de Belgische respondenten, is dat er geen goede en bindende internationale afspraken zijn gemaakt over asset sharing. De Belgische wetgeving is, aldus één van de respondenten, op het ogenblik nog onvoldoende toegerust om het principe van gelijke verdeling toe te passen. Dat leidt in de praktijk tot moeizame discussies met sommige landen, zoals de Verenigde Staten. Volgens de Belgische respondenten zijn er in de executiefase van de ontnemingsprocedure in de samenwerkingsrelatie met Nederland verder geen specifieke samenwerkingsproblemen, behalve dat gebiedsverantwoordelijke Belgische magistraten uit een gebrek aan kennis op verzoek van een Nederlandse officier van justitie te gemakkelijk overgaan tot de overdracht van gelden aan het Nederlandse openbaar ministerie. Restitutie door Nederland vindt in voorkomende gevallen niet plaats, hoewel volgens de Belgische respondent officieel om restitutie is gevraagd.

#### **4.1.2.1. Aspecten van de samenwerking met Spanje, Turkije en het Verenigd Koninkrijk**

Zoals eerder in deze paragraaf ter sprake kwam, beoordelen de Belgische respondenten de huidige samenwerking met het Verenigd Koninkrijk als het meest problematisch. Als verzoevende staat besteedt het Verenigd Koninkrijk, volgens de Belgische respondenten, geregeld te weinig aandacht aan een adequate onderbouwing van rechtshulpverzoeken met betrekking tot

ontneming. Het probleem is dat het Verenigd Koninkrijk zich niet verdiept in de Belgische wettelijke confiscatiemogelijkheden en vervolgens op het gebied van *civil confiscation* interventies verwacht die België niet zegt te kunnen uitvoeren. Als aangezochte staat opereert het Verenigd Koninkrijk naar Belgisch bevinden erg ‘theoretisch’. De UKCA is weinig praktisch ingesteld en vraagt – in Belgische optiek soms ten onrechte – zeer uitvoerige toelichtingen bij rechtshulpverzoeken. De Belgische respondenten constateren bovendien dat rechtshulpverzoeken geregeld zoek raken en dat het vervolgens lastig blijkt om ze te traceren.

Met inkomende rechtshulpverzoeken met betrekking tot ontneming vanuit Spanje heeft België weinig ervaring. Hetzelfde geldt voor Turkije. België heeft evenmin ervaring met verzoeken tot beslaglegging in Turkije. Over de samenwerking met Spanje als aangezochte staat melden de Belgische respondenten dat die tamelijk stroef verloopt en zelfs lijkt te verslechteren. Enerzijds is de kwaliteit van de samenwerkingsrelatie direct afhankelijk van de politiefunctionaris en/of de magistraat die het rechtshulpverzoek uitvoert. Anderzijds blijft vaak onduidelijk welke justitiële en/of politieke autoriteit op welk moment benaderd moet worden om inzicht te krijgen in de voortgang van de uitvoering van een rechtshulpverzoek.

#### **4.1.3. Knelpunten in de bilaterale samenwerking Turkije – Nederland**

Turkije is voor Nederland in ontnemingsprocedures een samenwerkingspartner van toenemend belang. Volgens één van de Nederlandse respondenten is het contact met Turkije beter geworden sinds het kandidaat-lidmaatschap van de Europese Unie een feit is.

Een respondent vanuit de Nederlandse politie wijst op een bijzondere factor die van invloed is op de aard van de relatie met Turkije. Voorheen belegden in Nederland verblijvende Turkse criminelen hun geld in onroerend goed in Turkije met het oog zich daar te gaan vestigen. Jongere generaties Turkse criminelen willen in Nederland blijven en kopen minder onroerend goed in Turkije aan. Daarentegen maken zij steeds vaker gebruik van internationale financiële constructies waarbij criminele gelden naar Turkije worden verplaatst om vervolgens ‘geleend’ te worden om onroerend goed in Nederland te kopen. Het wederrechtelijk verkregen voordeel kan dan in Nederland worden ontnomen. Dit betekent voor de samenwerking niet alleen dat van opsporingsdiensten in Turkije anderssoortige informatie wordt verlangd, maar tevens dat in voorkomende gevallen het accent ligt op samenwerking bij opsporingsonderzoek en minder op samenwerking ten aanzien van beslag en executie. Deze verschuiving in het criminele patroon is, volgens de respondent, niet van invloed op de kwaliteit van de samenwerking met Turkije.

#### **Vorm en inhoud**

##### *Onvoldoende onderbouwing en inkleding van het rechtshulpverzoek*

Nederland heeft als aangezochte staat niet of nauwelijks ervaring met Turkije. Ten aanzien van de inhoudelijke onderbouwing van uitgaande rechtshulpverzoeken constateren de Nederlandse

respondenten dan ook geen knelpunten. Een Turkse respondent stelt daarentegen dat veel inkomende rechtshulpverzoeken vanuit Nederland een gebrekkig informatiegehalte hebben. Rechtshulpverzoeken bevatten bijvoorbeeld onvoldoende gegevens om een verdachte en/of diens bezittingen afdoende te kunnen identificeren. Een andere Turkse respondent constateert bovendien dat ook in Nederlandse verzoeken tot beslaglegging geregeld te weinig substantiële (wettelijke en feitelijke) informatie wordt verstrekt met betrekking tot de veroordeling van de verdachte(n). Ten slotte vinden Turkse respondenten dat Nederlandse rechtshulpverzoeken vaak te weinig substantiële (wettelijke en feitelijke) informatie bevatten over de veroordeling van de verdachte om tot executie van een beslaglegging over te kunnen gaan.

Volgens Nederlandse noch Turkse respondenten levert de samenwerking bij het bevroren en het confisceren van voorwerpen en tegoeden problemen op, mits afdoende is aangetoond dat de bezittingen wederrechtelijk zijn verkregen. Sommige Nederlandse respondenten maken wel melding van het probleem dat de mogelijkheid van een schikking ter zake van het genoten voordeel die de Nederlandse wetgever biedt, waarbij het wederrechtelijk verkregen vermogen door de veroordeelde vrijwillig wordt afgedragen, zodat de door toedoen van de Turkse autoriteiten in beslag genomen voorwerpen niet hoeven te worden uitgewonnen, lastig uit te leggen valt aan de Turkse autoriteiten.

Een concreet probleem dat Nederlandse respondenten noemen in het kader van beslag op en executie van een ontnemingssanctie met betrekking tot onroerend goed in Turkije is dat de koopsom die koper en verkoper in de eigendomsakte vermelden dikwijls niet overeenkomt met de werkelijk betaalde prijs, zodat in de ontnemingsprocedure taxatie door een onafhankelijke deskundige noodzakelijk blijkt. Het Turkse ministerie van justitie beschikt niet over voldoende middelen om deze vorm van dienstverlening te bekostigen. Het is gebruikelijk dat de verzoevende staat de taxatiekosten vergoed. In één van de bestudeerde dossiers is door de onderzoekers een rechtshulpverzoek aangetroffen waarin de Nederlandse autoriteiten toezegden een bedrag voor de uitgevoerde taxaties over te zullen maken. Navraag leerde dat de betrokken en verantwoordelijke autoriteiten niet wisten dan wel konden nagaan of de vergoeding daadwerkelijk had plaatsgevonden. Bovendien was hen onduidelijk welke instantie in Nederland (het BIRS of het arrondissementsparket) de eindverantwoordelijkheid droeg.

De gesignaleerde problemen hebben te maken met een gebrek aan kennis en ervaring. Dat uit zich onder meer, volgens Turkse en Nederlandse respondenten, in het feit dat Turkije soms 'met knippen en plakken' een dagvaarding maakt en/of een strafdossier vormt. Het gevolg van deze situatie is dat in strafzaken waarin Turkije slordig een dagvaarding samenstelt en zodoende vervolgt wegens feiten waarvoor geen goed dossier is aangelegd (en dus niet voldoende bewijs aanwezig is), er in de regel vrijspraak voor dat feit volgt. Het 'ne bis in idem'-beginsel verhindert Nederland bijgeval om opnieuw voor datzelfde strafbare feit te vervolgen. In voorkomende gevallen vervalt hiermee ook de mogelijkheid om in Nederland een ontnemingszaak op te bouwen, ook al heeft Nederland parallel aan de Turkse zaak wel een goed (straf)dossier

opgebouwd.<sup>40</sup> Eén Nederlandse respondent vanuit de politie meldt dat hij enkele keren heeft meegemaakt dat de Turkse autoriteiten in kennis waren gesteld van het Nederlandse strafdosier en vervolgens zonder overleg met de Nederlandse officier van justitie onmiddellijk tot dagvaarding en vervolging overgingen. Betreffende Nederlandse zaken gingen verloren, of zijn 'gered' door het 'omkeren' van de zaak.

De Nederlandse respondenten verschillen van mening over de vraag of de kwaliteit van de (financiële) recherche in Turkije oorzakelijk samenhangt met de beperkte expertise. Eén Nederlandse respondent vindt dat Turkije in de praktijk meer doet dan waar in het rechtshulpverzoek om gevraagd wordt en ervaart dat als positief. Een andere Nederlandse respondent benoemt de kwantiteit en kwaliteit van het Turkse opsporingswerk juist als probleem. In zijn ervaring verhoren Turkse functionarissen bijvoorbeeld minder diepgaand, leggen zij onvoldoende verbanden tussen informatie uit verhoren, taps en andere onderzoeksverrichtingen, en ligt het niveau van het onderzoek over het algemeen vrij laag. Als Nederlandse politiefunctionarissen mogen participeren in het Turkse opsporingsonderzoek komt dat, in zijn optiek, de kwaliteit ten goede. Ook als dat niet wordt toegestaan – en die trend lijkt volgens de respondent in toenemende mate aan de orde – maar wel goede (informele) contacten tussen de Nederlandse en Turkse politiefunctionarissen bestaan, is de kwaliteit van het onderzoek volgens de Nederlandse respondenten vaak beter.

#### *Taalbarrières*

De Turkse respondenten in het onderhavige onderzoek maken geen melding van taalbarrières in de samenwerking met Nederland. Eén van de Nederlandse respondenten tekent aan dat de kwaliteit van de tolken en vertalers potentieel een knelpunt is. Eén andere respondent merkt in het verlengde hiervan op dat tolken Turks in Nederland niet per definitie vaardig zijn in de vele Turkse en/of Koerdische dialecten. In de praktijk, zo blijkt uit opmerkingen die op Politie Kennis Net zijn gepubliceerd, maken tolken in dergelijke gevallen wel eens ten onrechte melding van 'slechte verbinding' of 'slecht te verstaan'. Wat bij de samenwerking met Turkije in de opsporingsfase volgens een Nederlandse respondent regelmatig als een praktische moeilijkheid naar voren komt, zijn problemen bij de identiteitsvaststelling van verdachten. Door verwestering of een andere schrijfwijze van de naam wordt het moeilijk om de identiteit met voldoende zekerheid vast te stellen.

---

40. Een kanttekening hierbij is dat in de Nederlandse rechtspraak het mogelijk wordt geoordeeld om onder omstandigheden voordeel te ontnemen dat is verkregen met een feit waarvoor in de hoofdzaak vrijspraak is verleend. De mogelijkheden om iets soortgelijks te doen in zaken waarin in het buitenland een vrijspraak is gevolgd, zijn nog niet verkend. Gelet op de uitspraak van de Hoge Raad van 11 oktober 2005, [www.rechtspraak.nl](http://www.rechtspraak.nl), LJN AT3654, is het echter hoogst onwaarschijnlijk dat in een dergelijk geval met succes ontneming van het voordeel in Nederland kan worden gevorderd.

## Kanaal

### *De bilaterale samenwerkingsketen: centrale autoriteit en MASAK*

De bilaterale samenwerking tussen Nederland en Turkije is goed voorzover het om onderzoek naar en vervolging van verdachten gaat, aldus een Turkse respondent. Knelpunten deden zich voor wat betreft de samenwerking in ontnemingszaken vooral voor in de executiefase. Vanuit Masak werd en wordt succesvol met de Nederlandse politie samengewerkt. Er was altijd sprake van een 'goodwill approach', gebaseerd op informele contacten. Het Turkse ministerie van justitie heeft daarentegen, aldus een Turkse respondent, een 'legalistic approach', is sterk gecentraliseerd en gepolitiseerd. De Nederlandse respondenten met een politieke achtergrond geven aan dat de samenwerkingsrelatie met Turkse politiediensten en MASAK de afgelopen jaren formeler is geworden. De politie gaat tegenwoordig pas aan het werk nadat de centrale autoriteit en de gebiedsbevoegde magistraat toestemming hebben verleend. Vanuit het Turkse ministerie van justitie wordt slechts in beperkte mate inhoudelijk contact onderhouden met de politiediensten. De cultuurverschillen tussen de verschillende justitiële en politieke diensten in Turkije – sommige Turkse respondenten spreken van een machtsstrijd – die zich met ontneming bezig houden, heeft de internationale samenwerking vanuit Nederlands perspectief stroperiger en bureaucratischer gemaakt. Weliswaar besteedt Turkije in toenemende mate aandacht aan de uitvoering van rechtshulpverzoeken met betrekking tot ontneming, maar het is volgens de Nederlandse respondenten vanuit de politie lastiger geworden om greep te houden op en overzicht te krijgen over het ontnemingsproces in Turkije.

Een concreet probleem op het niveau van de communicatie over gemeenschappelijke ontnemingsinspanningen is, volgens Nederlandse en Turkse respondenten, dat de Nederlandse autoriteiten als 'regelnevig' of hautain op hun Turkse samenwerkingspartners overkomen. Ze leggen bijvoorbeeld voorkeursdata of andere specifieke wensen op tafel in een verzoek om aanwezig te mogen zijn bij de uitvoering van een rechtshulpverzoek. Het is vanuit Turks perspectief echter gebruikelijk dat de aanvrager een formele uitnodiging van het Turkse ministerie van justitie afwacht waarin aangegeven wordt op welke datum, tijdstip en bij welk parket men ontvangen zal worden. In de praktijk, zegt een vertegenwoordiger van de Nederlandse rechterlijke macht, komt een dergelijke uitnodiging soms sneller via het kanaal van de Nederlandse liaison officer dan via het Turkse ministerie van justitie.

Volgens de Nederlandse respondenten slagen officieren van justitie, in tegenstelling tot politieambtenaren, er doorgaans goed in om met de betrokken Turkse rechters in contact te komen in het kader van onderzoekshandelingen en beslaglegging. Eenmaal aan tafel zijn de contacten – ook met politiemedewerkers – goed en vaak blijken ze persistent. De liaison officers van de Nederlandse ambassade in Ankara en het consulaat-generaal in Istanbul spelen een belangrijke rol in de bemiddeling. De werkcultuur van de Turkse politie en justitie is sterk gebaseerd op persoonlijke vriendschappelijke betrekkingen. Er wordt in de praktijk dan ook veelvuldig beroep op de liaison officers gedaan. De werklast is hoog: één van de verbindingsambtenaren had in



één jaar bijvoorbeeld 20 delegaties op bezoek die elk ongeveer een week bleven. Volgens één respondent beschouwen politiemensen en officieren van justitie de rol van liaison officieren te vaak als eenrichtingverkeer. Ze worden dan ad hoc ingezet voor een klus, terwijl de liaison-officers juist wederkerig moeten kunnen werken om te investeren in het lokale netwerk dat zo belangrijk is voor hun bemiddelingsfunctie. Geregeld krijgen de liaison-officers van de Turkse autoriteiten te horen dat het openbaar ministerie weinig voor Turkije terug doet. Turkije vindt, volgens één van de Nederlandse respondenten, het relatieonderhoud vanuit Nederland slecht. Zo worden zij niet of te weinig geïnformeerd over de voortgang en afdoening van een ontnemingszaak. Hoffelijkheid is een belangrijke succesfactor bij het benaderen van Turkse functionarissen, stellen Nederlandse respondenten met ervaring in de samenwerking met Turkije.

Ook het laten tekenen van alle Nederlandse stukken door een rechter-commissaris, ook als dat naar Nederlands recht niet verplicht is, vereenvoudigt de samenwerking. Turkse rechters en openbare aanklagers hebben in de praktijk liefst van doen met iemand van gelijk statuut. Daarnaast is het in de ervaring van één respondent cruciaal dat de autoriteiten in Turkije zich betrokken voelen bij de zaak. Om dit te bewerkstelligen acht hij het van belang om al in een vroege fase van het onderzoek een zeer algemeen rechtshulpverzoek naar Turkije te sturen, waarin een uitgebreide beschrijving wordt gegeven van waar men in Nederland mee bezig is en welke acties te zijner tijd wellicht in Turkije nodig zijn. Er wordt expliciet gemeld dat er op dat moment nog niks hoeft te gebeuren. Het zetten van deze stap maakt dat functionarissen in Turkije zich gewaardeerd en onderdeel van het geheel voelen. Het risico dat met deze aanpak samenhangt, is echter dat Turkije voortijdig bepaalde acties onderneemt die het Nederlandse onderzoek (kunnen) schaden. De respondent heeft dit echter nog niet meegemaakt en ondervindt veel baat bij de geschetste manier van communicatie. Het mogelijke nadeel dat dergelijke 'preliminaire' rechtshulpverzoeken extra inzet vergen van het Nederlandse en het Turkse apparaat weegt volgens de respondent in de praktijk niet op tegen de voordelen.

#### *Verlies van zaaks kennis en netwerkcontacten werkt contraproductief*

Het knelpunt van weglekken van deskundigheid, waarop met betrekking tot de Nederlandse praktijk uitgebreid ingegaan is, doet zich ook in Turkije gevoelen, aldus de Turkse respondenten, aangezien officieren van justitie de verplichting hebben om na ongeveer vijf jaar te rouleren. Dat komt in het algemeen de continuïteit van de afdoening van ontnemingsprocedures niet ten goede en belast daarmee de internationale samenwerking. Volgens een Turkse respondent is de 'versnippering' van expertise en bevoegdheden over de regionale rechtbanken eveneens een knelpunt in de internationale samenwerking, omdat dat de opbouw en uitwisseling van expertise belemmert, de transparantie van de afhandeling van rechtshulpverzoeken niet ten goede komt en daarmee een gelijkwaardig samenwerkingsproces met andere landen in de weg staat.

#### *Onvoldoende kwaliteit van controle en beheer*

Volgens een Turkse respondent is de 'versnippering' van expertise en bevoegdheden over de regionale rechtbanken eveneens een knelpunt. Hij pleit voor coördinerende organen op natio-

naal en regionaal niveau om de uitvoeringskwaliteit van onderzoek en met name de beslag- en executiefase te verbeteren, bijvoorbeeld in de vorm van een centraal ‘confiscation-office’ met regionale vertakkingen, dat bovendien een duidelijke informatie en registratie doelstelling zou moeten hebben. Op het ogenblik ontbreekt het Turkije aan een goed registratie- en informatie-systeem.

#### **4.1.3.1. Aspecten van de samenwerking met Spanje, België en het Verenigd Koninkrijk**

Als verzoekende staat heeft Turkije niet of nauwelijks ervaring met Spanje, België en het Verenigd Koninkrijk voor wat betreft samenwerking in ontnemingszaken. Vanuit België en met name Spanje ontvangt Turkije tot dusverre nauwelijks ontnemingsverzoeken, maar vanuit het Verenigd Koninkrijk met enige regelmaat. De Britse respondenten signaleren geen bijzonderheden in de samenwerking met Turkije. De Turkse respondenten hebben geen kwalificerende gegevens over de samenwerking met het Verenigd Koninkrijk aangeleverd.

#### **4.1.4. Knelpunten in de bilaterale samenwerking Spanje – Nederland<sup>41</sup>**

De Nederlandse samenwerking met Spanje bestaat, aldus een Spaanse respondent, vooral uit het verzoek om opsporingshandelingen, zoals het aanleveren van informatie over banktegoeden en onroerend goed. Ook het leggen van conservatoir beslag op eigendommen en banktegoeden is regelmatig onderwerp van de internationale rechtshulpverzoeken die Nederland naar Spanje stuurt. Nederland heeft als aangezochte staat geen ervaring met Spanje.

#### **Vorm en inhoud**

##### *Onvoldoende onderbouwing en inkleding van het rechtshulpverzoek*

Ten aanzien van de inhoud van inkomende rechtshulpverzoeken geeft een Spaanse respondent aan dat er soms onvoldoende informatie in een rechtshulpverzoek is opgenomen om er mee aan de slag te kunnen. Het verzoek om opsporingsinformatie te verzamelen is onvoldoende expliciet en geeft niet genoeg beschrijvende informatie die de politie kan gebruiken om de verzochte handeling uit te voeren. Het is niet gebruikelijk dat Spanje dan zelf om meer informatie vraagt om alsnog tot tenuitvoerlegging over te kunnen gaan.<sup>42</sup>

Veel van samenwerkingsproblemen hebben, volgens de Nederlandse respondenten, te maken met een gebrek aan specifieke kennis van de Spaanse beslagvormen bij de Nederlandse zaaksofficieren. Eén Nederlandse respondent vanuit het openbaar ministerie geeft bijvoorbeeld

---

41. Ondanks herhaalde verzoeken is de Spaanse respons op de enquête beperkt gebleven. Ten dele is het gebrek aan informatie gecompenseerd door interviews. Niettemin is deze paragraaf, in vergelijking met de andere in dit hoofdstuk, op een relatief beperkte hoeveelheid informatie gebaseerd.

42. Dit wordt in de vragenlijst door een Spaanse respondent expliciet aangegeven. Respondenten uit België en het Verenigd Koninkrijk geven daarentegen aan wel zelf om aanvullende informatie te vragen.

aan dat Spanje geen conservatoir beslag in zijn rechtsstelsel kent. In internationale verdragen is dit wel geregeld, maar in de Spaanse praktijk niet. Deze uitspraak is onjuist: Spanje kent wel conservatoir beslag, hoewel de regeling op onderdelen afwijkt van de Nederlandse. De perceptie van deze respondent dat Spanje geen conservatoir beslag kent en niet adequaat op dergelijke verzoeken reageert, is op zichzelf interessant en vindt zijn oorsprong vermoedelijk in de vertaalproblemen van juridische begrippen.

Een concreet ander probleem dat Nederlandse respondenten aanhalen, is dat Spanje de mogelijkheid biedt om bankrekeningen en transacties te achterhalen als het verzoekende land een gerechtelijk bevel overlegt en informatie verschaft (naam, rekeningnummer). Als de rekening moet worden bevroren, of als beslag moet worden gelegd, dient vervolgens echter een nieuw gerechtelijk bevel te worden overgelegd door het verzoekende land. Bovendien geldt voor onroerend goed dat het bevroren elke zes maanden (her)bevestigd moet worden door het verzoekende land. Overigens zijn de Spaanse autoriteiten op centraal niveau niet voortvarend in het beschikbaar stellen van gebruikersvriendelijke informatie aan buitenlandse politie- en justitiemedewerkers.

Sommige Nederlandse respondenten vanuit de politie beoordelen de kwaliteit van de tactische recherche in Spanje als slecht. Dat heeft in hun optiek vooral te maken met de beschikbare capaciteit en de materiële toerusting van de Spaanse collega's. De kwaliteit van de financiële recherche volstaat daarentegen wel. De samenwerking tussen Nederlandse en Spaanse financieel rechercheurs in het kader van ontnemingszaken verloopt over het algemeen goed.

#### *Taalbarrières*

De Spaanse wetgeving stelt dat een internationaal rechtshulpverzoek door de rechter wordt geweigerd indien het in een andere taal dan het Spaans is opgesteld. In de praktijk wordt dit voorschrift niet zeer strikt nageleefd, maar Spaanstalige rechtshulpverzoeken genieten nadrukkelijk de voorkeur. Veel Nederlandse respondenten constateren in de praktijk een taalbarrière: de meeste Spaanse politie- en justitiemedewerkers spreken alleen Spaans.

#### *Culturele drempels*

Nagenoeg alle Nederlandse respondenten constateren dat de samenwerking met Spanje in ontnemingszaken weliswaar rust op een goede juridische basis, maar dat zich in de uitvoeringspraktijk tal van problemen voordoen. Eén van de Nederlandse respondenten benadrukt dat veel van die problemen vermeden kunnen worden als Nederlandse politie- en justitiemedewerkers zich beter zouden inleven in de Spaanse praktijk. Er is, in zijn optiek, geen sprake van onwil maar van cultureel bepaald wederzijds onbegrip.

## Kanaal

### *De samenwerkingsketen: niet-transparant en traag*

Een knelpunt in de Nederlands-Spaanse samenwerking bij ontneming dat vrijwel alle Nederlandse respondenten opvoeren, is hun onbekendheid met én de ondoorzichtigheid van de kanalen waarlangs de Spaanse uitvoeringspraktijk functioneert. Veel Nederlandse respondenten geven aan steeds weer op zoek te zijn naar het antwoord op de vraag hoe op de meest effectieve wijze een rechtshulpverzoek kan worden ingediend.

Sommige Nederlandse respondenten noemen Spanje een moeilijke samenwerkingspartner, omdat de gebiedbevoegde rechters lastig te benaderen zijn, ook voor de liaison officer bij de Nederlandse ambassade in Madrid. Zij vinden dat Spanje te veel nadruk legt op nationale zaken en daarmee de internationale samenwerking veronachtzaamt. Voorts bekritisieren zij de traagheid en bureaucratie van het Spaanse systeem, alsmede het ontbreken van aanspreekpersonen en het gebrek aan terugkoppeling door de Spaanse autoriteiten, zodat vaak onduidelijk blijft of in Spanje ook daadwerkelijk de onderzoeks- of beslaghandelingen worden uitgevoerd waar Nederland als verzoekende staat om heeft gevraagd. Door de Spaanse rechterlijke macht wordt nauwelijks met de politiediensten in eigen land gecommuniceerd en al helemaal niet met politiediensten in de verzoekende staat. Zoals in § 2.5 is aangegeven, verloopt het verkeer van rechtshulpverzoeken met betrekking tot ontneming in principe alleen via Interpol. Ook de registratie van rechtshulpverzoeken, vonnissen of arresten is volgens een aantal Nederlandse respondenten niet adequaat georganiseerd. Een enkele respondent betwijfelt zelfs of Spanje de wil heeft om (snel en effectief) samen te werken aan de bestrijding van criminaliteit door middel van de ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel.

### *Persoonlijke contacten: ambivalente factor voor succesvolle samenwerking*

Een Spaanse respondent benadrukt dat persoonlijke contacten belangrijk zijn, maar de formele weg van een rechtshulpverzoek niet vervangen. Volgens hem is het belangrijkste knelpunt bij internationale samenwerking met Nederland dat rechtshulpverzoeken met betrekking tot opsporing of beslag in het kader van ontnemingszaken (buiten Interpol om) rechtstreeks naar de bevoegde Spaanse rechters worden verstuurd. Dat maakt het moeilijk voor de Spaanse autoriteiten om de verzoeken te volgen en toezicht te houden op de afhandeling ervan.

De prioriteit die Spanje aan inkomende rechtshulpverzoeken toekent, is volgens een Spaanse respondent officieel de prioriteit die het verzoekende land (en de centrale autoriteit en/of Interpol) aan het verzoek toekent. In de praktijk prioriteert de Spaanse politie, naar eigen zeggen, zelf ook. Een verschil in snelheid waarmee een zaak wordt opgepakt, treedt soms op als er persoonlijke contacten zijn met de verzoekende politieambtenaar en/of magistraat. CARIN speelt in dit opzicht een belangrijke rol.

Spanje ontvangt veel verzoeken om rechtshulp met betrekking tot opsporing en beslag in ontnemingszaken, en treedt niet vaak op als verzoekende staat. Mede hierom, stelt een Spaanse respondent, reizen Spaanse politiefunctionarissen en/of magistraten niet veel naar andere landen om kennis op te doen over het politieke en justitiële apparaat aldaar, of om een netwerk van contacten op te bouwen.

#### *Doorlooptijd uitvoering rechtshulpverzoek*

Nederlandse respondenten met ervaring in de samenwerking met Spanje noemen dikwijls als knelpunt dat veel tijd is gemoeid met de uitvoering van een rechtshulpverzoek met betrekking tot opsporing of beslaglegging. Dat maakt 'dagacties' – huiszoekingen of aanhoudingen op hetzelfde moment op verschillende locaties – moeilijk te organiseren, vooral als dergelijke acties tegelijkertijd op diverse plaatsen in Spanje dienen plaats te vinden. Als het onderzoek zich uitstrekt over verschillende districten, zijn namelijk verschillende rechters nodig om de opsporingshandelingen te autoriseren.

#### **4.1.4.1. Aspecten van de samenwerking met Turkije, België en het Verenigd Koninkrijk**

Spanje heeft niet of nauwelijks ervaring met inkomende en uitgaande rechtshulpverzoeken met betrekking tot Turkije. De ervaring met verzoeken uit België is relatief beperkt. Van bijzonderheden in de samenwerkingsrelatie met België is volgens de Spaanse respondent geen sprake. De Belgische respondenten kenschetsen de samenwerking met Spanje echter als in toenemende mate moeizaam. Van de onderzochte landen heeft Spanje verder vooral ervaring met verzoeken vanuit het Verenigd Koninkrijk. De Spaanse respondenten constateren geen bijzonderheden in deze samenwerking. De Britse respondenten benadrukken drie aspecten van de samenwerking met Spanje. De afhandeling van rechtshulpverzoeken met betrekking tot ontneming is over het algemeen traag. Er is beperkt zicht op welke stappen de Spaanse justitiële en politieke uitvoeringsorganisaties zetten om een ontnemingsverzoek af te handelen. De kwaliteit en capaciteit van de Spaanse politiediensten belemmert een voortvarende afhandeling van rechtshulpverzoeken.

#### **4.1.5. Knelpunten in de bilaterale samenwerking Verenigd Koninkrijk – Nederland**

Nederland verzoekt het Verenigd Koninkrijk vooral om banktegoeden te bevriezen en bezittingen te identificeren. Beide staten onderhouden een tamelijk intensieve samenwerkingsrelatie. Uit hoofdstuk 3 blijkt dat het Verenigd Koninkrijk meer rechtshulpverzoeken met betrekking tot ontneming uit Nederland ontvangt, als het Verenigd Koninkrijk in Nederland uitzet.

## Vorm en inhoud

### *Onvoldoende onderbouwing en inkleding van het rechtshulpverzoek*

De Nederlandse rechtshulpverzoeken zijn, blijkens de dossierstudie en opgave van Britse respondenten, niet altijd even goed onderbouwd. In een bepaalde zaak heeft het Verenigd Koninkrijk de Nederlandse zaaksofficier bijvoorbeeld geregeld om een aanvullend rechtshulpverzoek moeten vragen om de strafzaak uitgebreider toe te lichten. De Britse respondenten geven bovendien aan dat bij rechtshulpverzoeken in het kader van ontnemingszaken vooral niet of onvoldoende wordt aangegeven in hoeverre de te bevriezen of in beslag te nemen voorwerpen of tegoeden toebehoren aan de verdachte. In dergelijke gevallen kan conform de Britse wetgeving niet tot beslaglegging of executie van een ontnemingssanctie worden overgegaan. Ook wordt er veelal onvoldoende informatie verschaft over de wijze waarop beslag moet worden gelegd (de vorm van het beslag) en over de noodzaak dat het beslag in en door het Verenigd Koninkrijk moet worden gelegd.

Over de kwaliteit van rechtshulpverzoeken waarbij het Verenigd Koninkrijk als verzoekende staat optreedt, is het Nederlandse openbaar ministerie doorgaans goed te spreken. In het Verenigd Koninkrijk is slechts een beperkt aantal (gespecialiseerde) ambtenaren (eind)verantwoordelijk voor rechtshulpverzoeken aan Nederland. Dit leidt er toe dat de rechtshulpverzoeken over het algemeen voldoen aan de eisen die Nederland stelt aan de formulering en onderbouwing. Eventuele relevante verschillen met het Nederlandse justitiële kader voor ontneming worden meestal nauwkeurig in kaart gebracht.

Wat betreft de vorm en inhoud van rechtshulpverzoeken ervaart één van de Nederlandse respondenten het als een knelpunt dat er bij de Nederlandse politie en het openbaar ministerie weinig kennis is van de Engelse en Schotse rechtssystemen, vooral van de verschillen tussen beide. Die informatie is echter, voor wat betreft de voor internationale samenwerking vereiste 'basiskennis', wel voorhanden. De United Kingdom Central Authority presenteert op de website van de Home Office richtlijnen (mutual legal assistance guidelines) met betrekking tot de vormen en inhoudseisen die aan rechtshulpverzoeken gesteld worden en welke kanalen van toepassing zijn op rechtshulpverzoeken. De richtlijnen zijn beschikbaar in het Engels, Spaans, Frans, Italiaans en Duits.<sup>43</sup>

Een ander concreet probleem dat de Nederlandse respondenten noemen is dat bij een uitgaand rechtshulpverzoek terzake van beslaglegging naar het Verenigd Koninkrijk rekening gehouden moet worden met een kosten-baten afweging door de Britse autoriteiten: onder andere vanwege uitgaven voor vertegenwoordiging in rechte bedragen de kosten voor de bevrizing van een bankrekening in het Verenigd Koninkrijk ongeveer £ 10.000. Ontnemingsverzoeken inzake beslag waarmee relatief kleine bedragen gemoeid zijn, kunnen daarom binnen het Britse apparaat op weinig enthousiasme rekenen. Een ander concreet knelpunt dat wordt genoemd, is dat

---

43. [www.homeoffice.gov.uk/crimpol/oic/mutuallegal/index.html](http://www.homeoffice.gov.uk/crimpol/oic/mutuallegal/index.html).

in het Verenigd Koninkrijk informatie uit taps onvoldoende rechtsgrond vormt om tot bevrozing van tegoeden over te gaan.

Een Britse respondent vanuit de politie geeft aan dat ervaring en expertise op het gebied van financieel onderzoek in het kader van ontnemingszaken een knelpunt vormt, evenals de schaarste van inzetbare politiecapaciteit. Volgens hem leidt dat tot spanning in de samenwerking tussen justitie- en politiediensten binnen het Verenigd Koninkrijk – en daarmee tot suboptimale internationale samenwerkingsrelaties.<sup>44</sup>

### *Taalbarrières*

Nederlandse noch Britse respondenten ervaren taalbarrières in de onderlinge samenwerking met betrekking tot ontneming.

## **Kanaal**

### *De onoverzichtelijke samenwerkingsketen*

De verschillen in uitgangspunten tussen de op common law gebaseerde Britse jurisdicties en het Nederlandse rechtstelsel maakt dat voortdurende afstemming noodzakelijk is om opsporingshandelingen correct te laten verlopen en de vergaarde informatie uiteindelijk als bewijsmateriaal te kunnen gebruiken. Het instellen van een 'joint investigation team' zou bij ontnemingszaken dan ook een preferabele tactiek kunnen zijn. Uit de interviews blijkt dat hier draagvlak voor bestaat binnen de Nederlandse en Britse politie.

De ervaringen van Nederland in de opsporingsfase van een ontnemingsprocedure zijn over het algemeen positief. Vanuit Nederland lopen de contacten primair via de Britse liaison officer bij de Britse ambassade in Den Haag. De communicatie is snel en effectief.

Een belangrijk knelpunt in de bilaterale samenwerking, volgens vrijwel alle Nederlandse respondenten, is het grote aantal organisaties dat in het Verenigd Koninkrijk bij ontneming betrokken is. De weg van een ontnemingsverzoek nadat het door de UKCA wordt doorgeleid, is voor veel Nederlandse respondenten een 'black box'. Zij vinden het Britse systeem ondoorgrondelijk: het is vaak onhelder wanneer (en waarom) een ontnemingsverzoek door een bepaald politie-, justitie- of douaneonderdeel wordt uitgevoerd. Bovendien blijkt het lastig om in het geval documenten kwijt raken te traceren waar het uitvoeringsdossier van het ontnemingsverzoek zich daadwerkelijk bevindt. Een probleem dat de Nederlandse respondenten noemen, is dat de Britse prosecution service (in tegenstelling tot het openbaar ministerie) in de opsporingsfase nauwelijks bij het onderzoek betrokken is. Dat is het gevolg van het feit dat in het Verenigd Koninkrijk de zaak pas naar de 'public prosecutor' gaat als het onderzoek geheel is afgerond. Nederlandse officieren van justitie geven aan dat zij in het begin van de ontnemingsprocedure

---

44. Een vergelijkbare constatering werd reeds tien jaar geleden gedaan: Levi & Osofsky 1995.

het contact met de 'public prosecution' alleen informeel kunnen onderhouden via hun eigen netwerk in het Verenigd Koninkrijk. CARIN speelt hierin overigens een belangrijke rol.

*Ontbreken van internationale afspraken: bewaring en beheer, asset sharing, doorlooptijden*

De Nederlandse respondenten geven aan dat terdege rekening gehouden moet worden met de termijn van beslaglegging in het Verenigd Koninkrijk, aangezien de continuering van beslag afhankelijk is van periodieke bevestiging door de verzoekende staat. Nederland heeft geen centraal overzicht van beslag dat in het buitenland is gelegd. Hierdoor ontstaat het risico dat beslag dat in het Verenigd Koninkrijk is gelegd zonder bericht niet wordt verlengd.

Ingeval het Verenigd Koninkrijk als verzoekende staat optreedt, ervaren de Britse respondenten de tijd die verloopt van het opstarten van de ontnemingszaak tot de uiteindelijke executie na het onherroepelijke vonnis, als problematisch in de samenwerking met Nederland. Een knelpunt dat Britse respondenten aanhalen, is het ontbreken van heldere en bindende afspraken over asset sharing.

#### **4.1.5.1. Aspecten van de samenwerking met Spanje, België en Turkije**

Vanuit Spanje en Turkije heeft het Verenigd Koninkrijk volgens de Britse respondenten geen recente rechtshulpverzoeken ontvangen. Met Turkije als aangezochte staat heeft het Verenigd Koninkrijk evenmin recente ervaring. Als aangezochte staat is Spanje, in Britse ogen, traag en niet transparant in de afhandeling van ontnemingsverzoeken. Bovendien vinden de Britse respondenten de kwaliteit en capaciteit van de Spaanse politiediensten onvoldoende voor een succesvolle afhandeling van rechtshulpverzoeken.

De samenwerking met België op het gebied van ontneming is frequenter. Deze relatie is in de ogen van geen van de respondenten in beide landen optimaal. Bij de tenuitvoerlegging van Britse ontnemingsverzoeken in België constateren de Britse respondenten geen bijzondere problemen. Als verzoekende staat toont België zich dikwijls onvoldoende geïnformeerd over de recente wetwijzigingen in het Verenigd Koninkrijk. De Britse respondenten onderstrepen voorts dat Belgische verzoeken geregeld onvoldoende informatie bevatten en benoemen de houding van de Belgische onderzoeksrechter als knelpunt in de bilaterale samenwerking. Vanuit Belgisch perspectief maakt het Verenigd Koninkrijk als verzoekende staat zich schuldig aan een onvoldoende onderbouwing van ontnemingsverzoeken en beperkte aandacht voor de confiscatiemogelijkheden die de Belgische wetgeving biedt. Als aangezochte staat is het Verenigd Koninkrijk volgens de Belgische respondenten 'theoretisch', veeleisend en onvoldoende accuraat in het monitoren van de afhandeling van rechtshulpverzoeken.



## 4.2. Generieke knelpunten

Gelet op de bevindingen in § 4.1 blijkt een aantal door de respondenten geconstateerde knelpunten zich voor te doen in (vrijwel) alle bilaterale samenwerkingsrelaties. Deze 'generieke' knelpunten zijn hieronder opgesomd.

### *Onvoldoende onderbouwing en inkleding van rechtshulpverzoeken*

Een belangrijk knelpunt betreft de onderbouwing en inkleding van internationale rechtshulpverzoeken met betrekking tot ontneming. Er wordt onvoldoende relevante informatie gegeven en er wordt onvoldoende rekening gehouden met de juridische eisen die gelden in de aangezochte staat. Dit knelpunt wordt veroorzaakt, zo geven veel respondenten aan, doordat veel politie- en justitiemedewerkers niet beschikken over voldoende ervaring met en kennis van (het juridische kader van) internationale samenwerking met betrekking tot ontneming. Dit uit zich bij de onderbouwing en inkleding van rechtshulpverzoeken in alle fasen van de ontnemingszaak.

### *Taalbarrières*

Volgens de respondenten met een justitiële achtergrond spelen in alle onderzochte samenwerkingsrelaties taalbarrières een rol. Rechtshulpverzoeken worden doorgaans in de taal van de verzochte staat vertaald door een professionele tolk, maar de vertaling sluit niet altijd adequaat aan bij de gehanteerde (juridische) terminologie in de verzochte staat. De kennis en materiedeskundigheid van tolken is bovendien niet altijd voldoende én voldoende controleerbaar als het gaat om dialecten in een vreemde taal.

### *Culturele drempels*

In alle fasen van de ontnemingszaak blijken veel praktische problemen in de samenwerking tussen organisaties en personen in de verschillende landen terug te voeren zijn op de communicatieve competenties van de samenwerkingspartners en de communicatieroutes waarover zij kunnen beschikken. Dit knelpunt uit zich in het feit dat in de praktijk onvoldoende rekening wordt gehouden met de wederzijdse verwachtingen die buitenlandse samenwerkingspartners hebben voor wat betreft de manier waarop zij bejegend willen worden. Indien in het proces van internationale samenwerking communicatie plaatsvindt tussen personen van verschillend functieniveau, kan dat blokkerend werken. Het blijkt moeilijk om de kwaliteit en opbrengst van dienstverlening door buitenlandse instanties en personen op waarde te schatten gedurende de onderzoeks-, beslag- en executiefasen.

### *Onvoldoende inzicht in de samenwerkingsketen*

In de uitvoeringspraktijk zijn veel en verschillende instanties betrokken bij de internationale rechtshulp met betrekking tot ontneming. Formeel lijkt de samenwerking tussen die instanties adequaat te zijn geregeld. In de praktijk doen zich evenwel tussen alle onderzochte landen problemen voor bij het organiseren van het samenwerkingsproces. De werkwijze van centrale autoriteiten wordt als inert, niet-transparant, of onoverzichtelijk ervaren, mede als gevolg van de

lange doorlooptijd van rechtshulpverzoeken. Dientengevolge ontbreekt veelal actueel inzicht in de voortgang van de uitvoering van een rechtshulpverzoek. Vrijwel alle respondenten wijzen, met betrekking tot alle onderzochte samenwerkingsrelaties, op het feit dat in de uitvoeringspraktijk van ontnemingszaken politie en justitie in gescheiden circuits werken: elk met eigen werkculturen, prestatiecriteria en visies op ontneming als wapen in de strijd tegen georganiseerde misdaad. Hierdoor blijkt geregeld sprake van problemen met betrekking tot bejegening en communicatie, soms versterkt door culturele drempels.

*Succesvolle samenwerking in ontnemingszaken hangt (te veel) af van persoonlijke contacten*

Het succes van de samenwerking bij de tenuitvoerlegging van een rechtshulpverzoek hangt – in alle fasen van de ontnemingsprocedure, maar met name in de beslag- en executiefasen – samen met de persoonlijke contacten die zijn opgebouwd. Het opbouwen van persoonlijke relaties, bij voorkeur door middel van ontmoetingen, is volgens ervaren politie- en justitiemedewerkers in alle onderzochte landen een succesfactor. Het ontbreken van een persoonlijk netwerk, of het gebrek aan prikkels om een netwerk op te bouwen en te onderhouden, belemmert daarentegen de uitvoeringspraktijk.

*Internationale organisaties spelen niet of nauwelijks een rol*

In de huidige uitvoeringspraktijk van internationale ontnemingszaken wordt vooralsnog slechts in beperkte mate gebruik gemaakt van de expertise en dienstverlening van het Europol/Interpol kanaal, noch van andere internationale organisaties. De respondenten blijken over het algemeen niet zozeer onbekend met de mogelijkheden van die dienstverlening of informatieverstrekking op het gebied van financieel onderzoek, maar kwalificeren de internationale organisaties veelal als bureaucratisch, traag en formeel.

*Ontbreken van internationale afspraken: bewaring en beheer, asset sharing, doorlooptijden*

In de beslag- en executiefasen van de ontnemingsprocedure ondervindt de uitvoeringspraktijk, volgens vrijwel alle respondenten met een justitiële achtergrond, hinder van het ontbreken van eenduidige afspraken over bewaring en beheer van in beslag genomen voorwerpen en tegoe-den. Elk van de onderzochte landen hanteert op dit terrein eigen regels en handelwijzen die in de verzoekende staat vaak onvoldoende zijn gekend. Ook het feit dat op dit moment internationaal geen heldere en bindende afspraken van kracht zijn over asset sharing, belast de internationale samenwerking tussen justitiële instanties (zie bijlage 6). Ten slotte zijn er geen heldere, breed geaccepteerde en toegepaste normen voor doorlooptijden van rechtshulpverzoeken voorhanden.

#### **4.3. Bevindingen**

Uit de resultaten van de inventarisatie van knelpunten bij de internationale samenwerking in ontnemingszaken blijkt dat koppeling van de knelpunten aan één specifieke fase van de ontnemingsprocedure vaak niet mogelijk is. Vanuit uitvoeringsperspectief, zo blijkt uit de interviews,

de schriftelijke enquête en de dossieranalyse, vallen de opsporings- en beslagfase veelal samen. Veel knelpunten zijn niet aan een specifieke fase in het ontnemingsproces verbonden.

Voorts blijkt dat de knelpunten die de respondenten hebben opgesomd niet alleen in direct verband staan met het proces van internationale samenwerking, maar ook betrekking hebben op nationale aangelegenheden. Knelpunten in de (organisatie van de) nationale ontnemingspraktijk hebben onmiskenbaar hun weerslag op het proces van internationale samenwerking. In het kader van de onderhavige studie zijn die 'nationale knelpunten' echter geen onderwerp van onderzoek. Daarom zijn ze alleen summier bij de inventarisatie betrokken, voorzover ze volgens de respondenten bijdragen tot een verklaring van knelpunten in de bilaterale samenwerkingsrelaties tussen de onderzochte landen.

Zoals in de inleiding van dit hoofdstuk is opgemerkt, is het problematisch om op basis van de onderzoeksresultaten een helder onderscheid aan te brengen tussen de knelpunten in de internationale samenwerking in ontnemingszaken en de oorzaken en redenen daarvoor. De respondenten hebben die causale relaties slechts in beperkte mate geëxpliciteerd. In de navolgende opsomming zijn de belangrijkste knelpunten weergegeven die de respondenten hebben aangewezen. Het betreft:

- de onvoldoende onderbouwing en inkleding van rechtshulpverzoeken;
- het bestaan van taal- en cultuurgerelateerde samenwerkingsproblemen;
- de traagheid en beperkte transparantie in de samenwerkingsketen; het ontbreken van centrale overzichten (nationaal en internationaal) met betrekking tot de voortgang van ontnemingsprocedures en de omvang van het beslag dat in de aangezochte staat is gelegd.
- de ambivalentie van het belang van persoonlijke contacten voor succesvolle samenwerking: een goed operationeel netwerk bevordert in de praktijk het succes van internationale samenwerking, maar deze succesfactor is kwetsbaar omdat hij sterk persoons- en niet organisatiegebonden is;
- de geringe bijdrage van internationale organisaties (met name Interpol en Europol) aan het proces van samenwerking;
- het ontbreken van heldere en eenduidige internationale afspraken met betrekking tot beheer en bewaring van in beslag genomen voorwerpen, asset sharing en doorlooptijden;

Met betrekking tot deze knelpunten hebben de respondenten de volgende causale relaties genoemd:

- a. het gebrek aan kennis van en ervaring met de rechtsstelsels van de landen met wie men samenwerkt, leidt tot een tekortschietende inkleding van rechtshulpverzoeken; de onvoldoende borging van verworven kennis in de organisatie en het gebrek aan kennisoverdracht tussen organisaties leidt ertoe dat (i) veel politie- en justitiemedewerkers te weinig specifieke kennis hebben van (de regels ten aanzien van en de organisatie van)

internationale samenwerking in ontnemingszaken en (ii) de beperkt beschikbare expertise versnipperd blijft;

- b. het niet of onvoldoende erkennen van culturele verschillen – bijvoorbeeld voor wat betreft de noodzakelijkheid van de persoonlijke aanwezigheid van een officier van justitie tijdens een werkbezoek aan een ander land – vertraagt de doorlooptijd van een rechtshulpverzoek; het gebrek aan ervaring met en inzicht in interculturele competenties maakt dat wederzijdse verwachtingen bij internationale samenwerking onvoldoende worden geëxpliciteerd;
- c. de werkwijze van centrale autoriteiten is inert en niet-transparant waardoor bijvoorbeeld de doorlooptijd van rechtshulpverzoeken veelal lang is en actueel inzicht in de voortgang van de uitvoering van een rechtshulpverzoek ontbreekt;  
de veelal lange doorlooptijd van ontnemingszaken leidt tot (i) een verlies van zaaks kennis en netwerk, mede gelet op de veelal tussentijds plaatsvindende personeelsroertes, (ii) een verplaatsing van het vermogen van de verdachte, voor zover dat niet reeds is beslagen, en (iii) een vergroting van de schikkingsbereidheid, terwijl schikkingen veelal slecht worden begrepen door aangezochte staten die in een eerder stadium beslag hebben gelegd;
- d. de geringe (materiële en immateriële) investering vanuit politie- en justitie-instanties in het plannen en financieren van werkbezoeken in het buitenland, alsmede in het opbouwen en onderhouden van formele netwerkcontacten leidt ertoe dat de bestaande contacten vaak afhankelijk zijn van individuen;
- e. politie- en justitie-instanties besteden weinig aandacht aan het beheer en de borging van kennis en ervaring die aanwezig is binnen de eigen organisatie c.q. dienstonderdelen, waardoor expertise verdwijnt of althans minder makkelijk beschikbaar is;  
de genoemde ontoereikende inzet van de beschikbare personen met kennis van financiële recherche in Nederland wordt geweten aan een (onvoldoende anticipatie op) geringe doorstroom binnen BFO's, carrièreperspectieven buiten de politie en problemen in de terugstroom vanuit nationale naar regionale rechercheonderdelen;
- f. de perceptie van Europol en Interpol als bureaucratische en traag opererende instanties alsmede de onbekendheid met de specifieke diensten van deze instanties, leidt ertoe dat in de praktijk weinig gebruik van deze kanalen wordt gemaakt;
- g. het ontbreken van heldere afspraken over asset sharing vormt soms reden om internationale samenwerking achterwege te laten;  
het gegeven dat de eigen regels en handelwijzen die verzoekende en aangezochte staten hanteren onvoldoende gekend zijn, leidt soms tot onduidelijke situaties met betrekking tot het beheer van in beslag genomen voorwerpen;
- h. een gebrek aan registratie en de (tekortschietende) kwaliteit van de bestaande registratiesystemen leidt ertoe dat men onvoldoende overzicht heeft van de praktijk van samenwerking in internationale ontnemingszaken, alsmede dat een succesvolle executie van confiscatiemaatregelen soms wordt belemmerd.



## Hoofdstuk 5

### **Nadere beschouwing van knelpunten en oorzaken**

In dit hoofdstuk gaan de onderzoekers dieper in op de knelpunten en de oorzaken daarvan, die de respondenten – in algemene zin of meer specifiek met betrekking tot bepaalde bilaterale samenwerkingsrelaties – hebben geconstateerd en die in hoofdstuk 4 zijn geïnventariseerd. Deze ‘brede’ inventarisatie wordt langs twee lijnen verder uitgewerkt en van kanttekeningen voorzien.

Ten eerste presenteren we in § 5.1 een beknopte nadere beschouwing van de oorzaken en redenen van de geconstateerde knelpunten. De door de respondenten genoemde oorzaken en redenen worden met elkaar in verband gebracht en nader geduid. Daarnaast wordt in deze paragraaf aandacht besteed aan een aantal knelpunten in de organisatie van het proces van internationale samenwerking in ontnemingszaken die door de respondenten niet als zodanig zijn geëxpliciteerd, maar naar ons idee – en blijkens de bronnen van dit onderzoek – toch van invloed moeten worden geacht op dat proces. In deze paragraaf staat de uitvoeringspraktijk centraal en niet het juridische kader voor internationale samenwerking in ontnemingszaken. De reden hiervoor is dat veel respondenten hebben aangegeven dat het juridisch kader niet of nauwelijks aanleiding geeft tot problemen. Niettemin constateren wij dat, tegen de achtergrond van de uitzetting van de internationale en Europese regelgeving (bijlagen 5 en 6), een aantal knelpunten zich laat benoemen als het niet-nakomen van geldende normen die in dat juridisch kader zijn vastgelegd. De nadere toelichting en detaillering van deze constatering in § 5.2 vormt de tweede lijn waarlangs de inventarisatie van knelpunten en oorzaken daarvan wordt uitgewerkt. Tevens wordt in deze paragraaf ingegaan op de vraag welke juridische barrières voor internationale samenwerking in ontnemingszaken kunnen worden aangewezen en in hoeverre daarin oorzaken en redenen kunnen worden gevonden voor het bestaan – en blijven voortbestaan – van de vastgestelde knelpunten in de internationale samenwerking. Ten slotte wordt in § 5.3 besproken welke oplossingsrichtingen voor de knelpunten bij internationale samenwerking in ontnemingszaken voortvloeien uit de aanwijsbare oorzaken en redenen van die knelpunten.

### 5.1. Nadere beschouwing van oorzaken en redenen

Hoewel er succesverhalen te beluisteren zijn, kunnen in de praktijk van de internationale samenwerking in ontnemingszaken, zo blijkt uit hoofdstuk 4, veel knelpunten worden aangewezen. Tezamen leveren alle knelpunten, hun oorzaken en redenen vanuit het oogpunt van de organisatorische randvoorwaarden die nodig zijn om internationaal succesvol samen te kunnen werken, een wat somber beeld op. De belangrijkste reden hiervoor is dat veel van de geconstateerde knelpunten *zeer persistent* blijken te zijn. Wij constateren namelijk dat een belangrijk deel van de problemen ook al naar voren kwam in het onderzoek dat binnen de Europese Unie is uitgevoerd op grond van het ‘Gemeenschappelijk optreden tot instelling van een mechanisme voor evaluatie van de uitvoering en toepassing op nationaal niveau van de internationale verbintenissen inzake de bestrijding van de georganiseerde criminaliteit’ (zie § 2.1 van bijlage 6). Naar aanleiding van dit onderzoek zijn er door de betrokken landen verschillende nuttige initiatieven ontplooid, maar dat heeft niet kunnen voorkomen dat toen en nu grotendeels dezelfde problemen zichtbaar zijn. Om die persistentie te doorbreken en de knelpunten in de actuele uitvoeringspraktijk weg te kunnen nemen, is inzicht in oorzaken en redenen van die knelpunten van essentieel belang.

In hoofdstuk 4 is een overzicht geboden van de causale relaties die de respondenten hebben genoemd ter verklaring van de knelpunten die zij in het proces van internationale samenwerking in ontnemingszaken signaleren. Volgens de onderzoekers kan dit overzicht op een aantal punten – vanuit een confrontatie van de verschillende informatiebronnen die in het kader van deze studie zijn gebruikt, alsmede vanuit een synthetiserend en interpretatief perspectief – nog worden aangevuld en verdiept.

#### *Knelpunten en oorzaken, op internationaal en nationaal niveau*

In de inleiding van hoofdstuk 4 hebben wij er al op gewezen dat vanuit de beleving van de respondenten zowel het verschil tussen knelpunten en oorzaken daarvan, als het onderscheid tussen knelpunten op nationaal en knelpunten op internationaal niveau niet scherp is. Nagenoeg alle oorzaken van knelpunten in de internationale samenwerking die in hoofdstuk 4 op basis van de onderzoeksresultaten zijn opgesomd, kunnen ook op zichzelf als knelpunt worden beschouwd. Diverse respondenten gaven er ook blijk van dat de scheidslijn tussen enerzijds knelpunten en anderzijds oorzaken en redenen niet scherp valt te trekken. Dit ‘samenvallen’ van knelpunten en oorzaken en redenen geldt bijvoorbeeld voor de verschillen in (werk)cultuur tussen politie en justitie, of het gebrek aan deskundigheid en aan uitwisseling van kennis en ervaring. Klaarblijkelijk is het vanuit de praktijk soms lastig om een scherp onderscheid tussen oorzaak en gevolg aan te wijzen. Daarnaast blijkt het belevingsniveau van de respondenten, in vrijwel alle gevallen, geënt op hun kennis van en functioneren in de eigen staat. Ervaringen met problemen in de nationale samenwerking bij ontnemingszaken worden soms automatisch geëxtrapoleerd en gethematiseerd als een knelpunt in de internationale samenwerking, hoewel ze met betrekking tot dat internationale niveau feitelijk *niet* zijn gesignaleerd in het onderzoek.

Dat geldt bijvoorbeeld voor een knelpunt als de ketensamenwerking. Hoewel de respondenten dergelijke knelpunten benoemen in het licht van de internationale samenwerking in ontnemingszaken en situeren op internationaal niveau, gaat het echter vaak om knelpunten die vooral op nationaal niveau, of óók op nationaal niveau – buiten het verband van internationale samenwerking – bestaan. Deze knelpunten zijn niet exclusief verbonden aan (vormen van) internationale samenwerking, maar hebben in de beleving van de respondenten wel – en daarom worden die knelpunten vermoedelijk genoemd – een negatieve invloed op die samenwerking.

Bij een nadere beschouwing van alle geïnventariseerde knelpunten bij internationale samenwerking in ontnemingszaken blijkt dan ook dat feitelijk weinig knelpunten naar voren komen die *specifiek* op het niveau van internationale samenwerking betrekking hebben en spelen. Vrijwel alle knelpunten hebben oorzaken die wortelen in de nationale organisatie van het proces van internationale samenwerking. Dat kan naar onze mening worden verklaard vanuit het gegeven dat internationale samenwerking in ontnemingszaken in essentie geen internationaal *organisatorisch* kader heeft. De internationale samenwerking vindt immers plaats *tussen* de verschillende landen. Daar komt bij dat op nationaal niveau weliswaar de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van internationale samenwerking is toebedeeld aan de centrale autoriteiten, maar dat in de praktijk diverse instanties bij de uitvoering zijn betrokken.

De organisatie van internationale samenwerking in ontnemingszaken is een actueel aandachtspunt van nationale expertisecentra op het gebied van ontneming zoals het COIV in België en het Nederlandse BOOM. Maar de centrale autoriteiten, noch de expertisecentra bieden een hecht organisatorisch kader voor samenwerking in en kennisuitwisseling ten behoeve van ontnemingszaken. Vanuit het veld worden de centrale autoriteiten niet gezien als en evenmin invloedrijk geacht om daadwerkelijk te opereren als ‘speler’ in de praktijk van internationale ontnemingszaken. En de betekenis van internationale organisaties als Europol en Interpol – die overigens in potentie wel een werkelijk organisatorisch kader zouden kunnen vormen op internationaal niveau – is in dat opzicht vooralsnog beperkt gebleken. Ook het geringe gebruik dat van Eurojust wordt gemaakt, lijkt naar ons idee te kunnen worden verklaard door de onbekendheid van politie- en justitiemensen met de potentieel relevante diensten van deze instantie. Waar zich knelpunten voordoen – en met name waar het gaat om de persistente knelpunten – houdt dat doorgaans verband met en vindt dat veelal zijn oorzaak in de nationale (randvoorwaardelijke) organisatie van het proces van internationale samenwerking.

#### *Visie op de betekenis van ontneming*

Achter veel van de oorzaken en redenen die de respondenten noemen ter verklaring van belangrijke knelpunten bij de internationale samenwerking in ontnemingszaken gaat volgens ons het gevoel schuil dat ontneming als een wapen in de strijd tegen internationaal georganiseerde misdaad nog steeds weinig prioriteit krijgt. Dat raakt het internationale en Europese niveau, maar geldt vooral op nationaal niveau voor de rechterlijke macht, het openbaar ministerie en vooral voor de politie. Binnen de rechterlijke macht signaleren sommige Nederlandse en



Belgische respondenten een bepaalde mate van terughoudendheid om het belang van succesvolle ontnemingszaken – naast de strafzaak – te onderstrepen. Ook officieren van justitie of onderzoeksrechters zouden geregeld terug schrikken voor internationale ontnemingszaken, omdat ze een complexe samenwerkingsstructuur vergen en doorgaans veel tijd kosten. Respondenten vanuit de Nederlandse politie onderstrepen dat zowel bij de regionale politiekorpsen als binnen de landelijke politiediensten leidinggevendenden weinig betekenis hechten aan ontneming – en daarmee aan het belang van een goed toegeruste, kwalitatief sterke financiële recherche.

Dit duidt op een discrepantie tussen beleidsvorming enerzijds en beleidsuitvoering anderzijds. Politiek lijkt er – zowel op Europees niveau, als ook in Nederland – immers draagvlak te bestaan om stevig in te zetten op het ontnemen van wederrechtelijk verkregen voordeel, zowel nationaal als internationaal, maar daar is op uitvoeringsniveau kennelijk nog weinig van te merken. Het ontbreekt volgens ons bij de Europese instellingen, de nationale regeringen en de centrale autoriteiten dan ook aan een *expliciete visie op de betekenis van ontneming* in de bestrijding van de georganiseerde misdaad en – daar logischerwijs uit volgende – aan een duidelijke missie om de inzet ten behoeve van internationale ontnemingszaken te verhogen. Dat werkt in de praktijk demotiverend, blijktens de onderzoeksresultaten, veroorzaakt problemen in de ketensamenwerking en belemmert de opbouw en uitwisseling van expertise. De reden hiervoor ligt voor de hand: zonder expliciete visie op prioriteiten en aandachtspunten met betrekking tot de aanpak van grensoverschrijdende misdaad en internationaal georganiseerde criminaliteit door middel van ontneming krijgt de uitwisseling van kennis en ervaring en – de noodzakelijke voorwaarde hiervoor: het waarborgen van de bereikbaarheid, toegankelijkheid en kwaliteit van informatie – te weinig aandacht, zodat de beschikbare kennis en ervaring op uitvoeringsniveau niet adequaat kan worden ingericht.

#### *Toegankelijkheid en kwaliteit van informatie*

Op nationaal en internationaal niveau staan diverse elektronische informatiebronnen ter beschikking om informatie te verzamelen waarmee een internationaal rechtshulpverzoek met betrekking tot ontneming kan worden voorbereid (zie bijlage 7). Deze bronnen blijken soms niet gekend en worden doorgaans niet systematisch gebruikt, ondanks de breed gevoelde behoefte aan *informatie op uitvoeringsniveau* en ondanks het feit dat de onderbouwing en inkleding van rechtshulpverzoeken in de praktijk geregeld tekort schiet. Het is daarom interessant te constateren dat de respondenten de toegankelijkheid en kwaliteit van informatie niet als een knelpunt aanmerken. Het feit dat veel respondenten hun informatiebehoefte kenbaar maken, maar de reeds beschikbare informatiebronnen kennelijk niet volledig benutten, interpreteren wij als een pleidooi voor een consequenter en consistentere beheer van informatie (actueel, gevalideerd en niet afhankelijk van ‘aanbrengers’), die de uitvoeringspraktijk gericht ondersteunt en expertise op de terreinen van internationale samenwerking én ontneming vanuit politie én justitie samenbrengt.

Het is in de huidige situatie, ten eerste, namelijk niet altijd duidelijk of de geboden informatie up to date is. Vaak hangt dat samen, ten tweede, met de wijze waarop het verzamelen van de informatie is georganiseerd. De zogenaamde 'Fiches belges' van het Europees Justitieel Netwerk, bijvoorbeeld, worden door nationale correspondenten 'gevuld' en geactualiseerd.<sup>45</sup> In de praktijk gebeurt dat niet door alle aangesloten staten even consequent, waardoor de informatiebron minder betrouwbaar wordt. In de derde plaats verstrekken verschillende, met name internationale informatiebronnen alleen algemene informatie over instanties, maar niet de concrete contactgegevens van organisatieonderdelen en personen die de informatievrager verder kunnen helpen. Ten behoeve van de uitvoeringspraktijk is juist die informatie cruciaal, zoals onder andere in CARIN-verband is vastgesteld. De informatiebronnen leggen, ten vierde, slechts in beperkte mate een relatie tussen internationale samenwerking én ontneming; expertise uit beide domeinen komt niet of nauwelijks samen. Ten slotte hebben de beschikbare informatiebronnen ofwel een politieke, ofwel een justitiële signatuur. Met het oog op de uitvoeringspraktijk van ontnemingszaken ligt deze scheiding niet voor de hand. Hoewel de informatievraag ten behoeve van beide werkingscontexten in het kader van internationale samenwerking bij ontneming goeddeels overlapt, ontwikkelen politie en justitie elk eigen informatiebronnen die niet of slechts ten dele toegankelijk en bereikbaar zijn voor de ander.

Het belang van praktisch bruikbare en breed beschikbare informatie om de internationale samenwerking in ontnemingszaken te versoepelen, wordt al geruime tijd onderkend. In het 'Gemeenschappelijke optreden witwassen' (1998) hebben de toenmalige lidstaten van de Europese Unie immers afgesproken om gebruikersvriendelijke gidsen op te stellen. Deze afspraak is onvoldoende gestand gedaan. Europol werkt op het ogenblik aan templates om het inkleden van rechtshulpverzoeken te verbeteren. Ook Eurojust ziet op dit terrein een rol voor zichzelf weggelegd, evenals CARIN in meer informele zin. De mogelijkheden voor Europol en Eurojust om hierin vooruitgang te boeken lijken gunstig, omdat deze organisaties in eigen huis over nationale vertegenwoordigers beschikken die informatie kunnen verstrekken over de gewenste vorm en inhoud van een rechtshulpverzoek, over het aangewezen kanaal om een verzoek te verzenden en te ontvangen, over de landspecifieke afhandelingsstructuur én over de diverse wettelijke (straf- en vooral civielrechtelijke) mogelijkheden om in verschillende landen te ontnemen.

## **5.2. Het juridische kader voor internationale samenwerking**

### **5.2.1. De knelpunten in het licht van de Europese regelgeving**

Op basis van de vigerende Europese regelgeving, zoals die in bijlage 6 gedetailleerd is beschreven, kan een schematisch overzicht van normen worden gepresenteerd die gelden ten

---

45. In Nederland is de nationale correspondent voor het EJV verbonden aan BIRS. De nationale correspondent is overigens niet hetzelfde als het nationale contactpunt. De Nederlandse EJV contactpunten zijn werkzaam bij het Internationaal Team Internationale Taken & Expertise van het Landelijk Parket.

aanzien van ontneming van misdadgeld in internationaal verband. Deze normen hebben deels betrekking op de inrichting van de nationale wetgeving, en deels op de inrichting van de (nationale) uitvoeringspraktijk. Voor het onderhavige onderzoek zijn vooral de normen die betrekking hebben op de uitvoeringspraktijk van belang.<sup>46</sup> Tot dit cluster behoren de volgende normen:<sup>47</sup>

- a) Lidstaten dienen in meer opzichten voortvarend te werk te gaan bij de rechtshulpverlening ter zake van de identificatie, opsporing, bevrozing, inbeslagneming en confiscatie van vermogensbestanddelen. Van belang is onder meer dat:
  - de rechtshulpverlening dezelfde prioriteit krijgt als het treffen van soortgelijke maatregelen in nationale procedures;
  - de afwikkeling van formaliteiten en de verwerking van eventuele benodigde aanvullende rechtshulpverzoeken zo spoedig mogelijk verloopt;
  - de verzoekende lidstaat adequaat wordt geïnformeerd over – obstakels in – het verloop van de afwikkeling van een rechtshulpverzoek.
- b) Lidstaten die een verzoek tot rechtshulpverlening doen aan een andere lidstaat, zorgen ervoor dat dit verzoek concreet en onderbouwd is, conform de daartoe geldende regels.
- c) Lidstaten dienen maatregelen te treffen die een efficiënte afwikkeling van rechtshulpverzoeken waarborgen, onder andere door het ter beschikking stellen van een gebruikersvriendelijke gids, het stimuleren van rechtstreekse contacten tussen de betrokken actoren en het verzorgen van passende opleidingen.

De in hoofdstuk 4 geïnventariseerde knelpunten worden door de respondenten gekoppeld aan de inrichting van de uitvoeringspraktijk en niet of nauwelijks aan het juridische kader van internationale samenwerking. Op zichzelf wekt dat geen verbazing, want de nationale wetgeving in de onderzochte landen kent – zo kan op basis van de door de respondenten verstrekte informatie worden vastgesteld – op het vlak van de internationale samenwerking in ontnemingszaken geen ernstige tekortkomingen. Toch doet er zich hier iets opmerkelijks voor. Indien de in hoofdstuk 4 geïnventariseerde knelpunten geconfronteerd worden met de hierboven opgesomde normen, dan blijkt dat de naleving van die normen in de onderzochte landen allesbehalve vanzelfsprekend is. In plaats van de voortvarende afwikkeling van rechtshulpverzoeken, zo blijkt uit hoofdstuk 4, is er doorgaans sprake van lange doorlooptijden in de aangezochte staat. De lange doorlooptijden worden ten dele veroorzaakt door – en ook dat raakt één van de genoemde normen – de slechte inkleding en onderbouwing van rechtshulpverzoeken. Voorts blijken maatregelen die een efficiënte afwikkeling van rechtshulpverzoeken moeten waarborgen, zoals het ter beschikking stellen van hulpmiddelen (waaronder een gebruikersvriendelijke gids) en het toegankelijk maken van kennis en informatie (al dan niet in de vorm van opleidingen), niet of in onvoldoende mate te worden getroffen.

---

46. De uit de in bijlage 5 besproken verdragen voortvloeiende verplichtingen blijven hier dan ook onbesproken, omdat deze – anders dan de Europese regelgeving – niet zijn toegesneden op de inrichting van de uitvoeringspraktijk.

47. Het navolgende overzicht is ontleend aan het in paragraaf 2.1.3 opgenomen schematische overzicht, met weglating van de verplichtingen die zien op de inrichting van de nationale wetgeving.

Niettegenstaande het feit dat de respondenten het juridische kader niet of nauwelijks als problematisch ervaren, dient dus geconstateerd te worden dat de knelpunten bij internationale samenwerking in ontnemingszaken, alsmede de oorzaken van die knelpunten ten minste gedeeltelijk in verband kunnen worden gebracht met de juridische normen ten aanzien van die samenwerking. Hieruit volgt dat redenen en oorzaken voor die knelpunten mede in de juridische hoek kunnen worden gezocht. Wij zien in deze constatering aanleiding om (nader)<sup>48</sup> stil te staan bij het juridische raamwerk en in het bijzonder bij de vraag in hoeverre in het juridische raamwerk barrières voor de internationale samenwerking in ontnemingszaken kunnen worden gevonden. In het vervolg van deze paragraaf wordt hiertoe de aandacht gericht op de inhoud van de vigerende juridische normen (zowel voor wat betreft de bevoegdheden, als voor wat betreft de in acht te nemen formaliteiten), op de naleving en op het toezicht op de naleving van de internationale regelgeving.

### **5.2.2. Mogelijke juridische barrières**

#### *Bevoegdheden: onvolkomen toepassing*

Veel respondenten geven aan, zoals gezegd, dat het juridische kader van internationale samenwerking in ontnemingszaken niet of nauwelijks aanleiding tot problemen geeft. De respondenten lijken daarbij meestal het oog te hebben op de *bevoegdheden* die de internationale regelgeving en – daarop voortbouwend – de nationale wetgeving bieden. Uit de internationale verdragen en de Europese regelgeving vloeien tal van verplichtingen voor de betrokken landen voort om te voorzien in bepaalde verplichtingen bij opsporing, beslag en executie. In dit onderzoek zijn geen problemen genoemd die verband houden met een (beweerdelijk) onjuiste implementatie van die verplichtingen.

Toch lijkt er een zekere lacune te schuilen in het juridische kader van internationale samenwerking. Die lacune houdt verband met het gebruik van witwas- en schijnconstructies door misdadigers. Enkele respondenten hebben erop gewezen dat het leggen van beslag en het ten uitvoer leggen van een ontnemingssanctie bemoeilijkt kan worden doordat vermogensbestanddelen die feitelijk aan de verdachte/veroordeelde toebehoren, op andermans naam zijn gesteld. Dit doet zich niet alleen in de nationale context, maar ook in de internationale samenwerking gevoelen. Tegen deze achtergrond valt het ons op dat in de verschillende internationale rechtsinstrumenten niet expliciet is vastgelegd dat de bevoegdheden met betrekking tot inbeslagneming en confiscatie ook toegepast moeten kunnen worden in het geval de verdachte zich van schijnconstructies heeft bediend.<sup>49</sup> Daarmee is overigens niet gezegd dat het ontbreken van een dergelijke verplichting de internationale samenwerking *structureel* belemmerd. In toenemende mate beschikken landen over specifiek op de aanpak van schijnconstructies toegesneden bevoegdheden – al dan niet gerelateerd aan (afzonderlijke) verdenkingen wegens witwashande-

---

48. Wij bouwen hier voort op de beschouwingen in bijlagen 5 en 6.

49. Art. 3 lid 3 van het recente kaderbesluit confiscatie geeft de lidstaten wel in overweging om te voorzien in dergelijke bevoegdheden.

lingen – en is uitoefening van deze bevoegdheden op verzoek van vreemde staten ook mogelijk.

Een ander aandachtspunt in de sfeer van de juridische bevoegdheden dat in het onderzoek naar voren is gekomen, betreft de verschillen in confiscatievormen. Enkele landen kennen naast strafrechtelijke vormen van confiscatie ook een civielrechtelijke variant daarvan, de zogeheten *civil confiscation*, *civil recovery*, *non-conviction based confiscation*, of *in rem confiscation*. Deze civielrechtelijke vorm van confiscatie is in de Verenigde Staten van Amerika tot ontwikkeling gekomen en, voor wat betreft de Europese landen, recentelijk opgenomen in de Ierse en Britse wetgeving. Uit de verdragen en de Europese regelgeving vloeien – vooralsnog<sup>50</sup> – geen verplichtingen voort om ter zake van die confiscatievormen samen te werken, al hebben enkele landen wel het wettelijke instrumentarium daarop toegesneden (zoals Nederland; vgl. art. 13c WOTS). Enkele respondenten hebben het ontbreken van een verdragsrechtelijke verplichting tot samenwerking ten aanzien van alle vormen van confiscatie, waaronder de civielrechtelijke, als een gemis aangeduid. In het recent tot stand gebrachte (maar nog niet in werking getreden) herziene Straatsburgse verdrag wordt voorzien in de verplichting om, binnen zekere begrenzungen, samen te werken met betrekking tot niet-strafrechtelijke confiscatievormen, zoals de *civil confiscation*. Ook tijdens de AGIS-Conference te Carrickmacross in april 2005 stond dit onderwerp in CARIN-verband hoog op de agenda.

In de bespreking van het Europese raamwerk van voorschriften ten aanzien van internationale samenwerking in ontnemingszaken (bijlage 6), zijn ten aanzien van de Europese regelgeving enkele beperkingen genoemd. Ten aanzien van twee van deze beperkingen is het interessant om te constateren dat die beperkingen door de respondenten niet of slechts in geringe mate als knelpunt worden genoemd. Allereerst gaat het dan om het ontbreken van een afzonderlijk rechtsinstrument voor het vergaren van informatie die specifiek is bestemd voor een ontnemingsprocedure. De vergaring van deze informatie stuit in de praktijk niet op bijzondere problemen. Kennelijk volstaat het reguliere, op 'gewone' strafzaken toegesneden instrumentarium. Volledigheidshalve moet hieraan worden toegevoegd dat in het evaluatieonderzoek dat door de Europese Unie enkele jaren geleden is uitgevoerd, erop is gewezen dat de mogelijkheid van het traceren van bankrekeningen nadrukkelijk aandacht verdient. Het (nog niet in werking getreden) Protocol bij de Europese Rechtshulpovereenkomst voorziet daarom in een specifieke regeling voor rechtshulp ter zake van het vergaren van informatie over bankrekeningen. Ten tweede: de Europese regelgeving voorziet – evenals het verdragskader (zie bijlage 5) – niet in de mogelijkheid van samenwerking ter zake van schikkingen. Slechts een enkele respondent heeft het ontbreken van die mogelijkheid als knelpunt aangemerkt. Dat houdt wellicht verband met het feit dat de mogelijkheid om (grote) schikkingen in ontnemingszaken te treffen internationaal gezien eerder uitzondering dan regel is.

---

50. In art. 23 lid 5 van het herziene Straatsburgse Verdrag wordt tot op zekere hoogte wel in een dergelijke verplichting voorzien. Het zal nog enige tijd vergen voordat dit Verdrag in werking treedt. Zie bijlage 5.

### *Formaliteiten belemmeren internationale samenwerking*

Waar het gaat om de formaliteiten die voortvloeien uit het juridische kader van internationale samenwerking in ontnemingszaken, komt uit de interviews naar voren dat door sommigen, in het bijzonder justitiemedewerkers met ruime ervaring in internationale samenwerking, maar ook ervaren politiemedewerkers, de (op grond van veel verdragen) verplichte tussenkomst van centrale autoriteiten, als een belemmering ervaren.<sup>51</sup> Dit is opmerkelijk, omdat deze tussenkomst niet alleen bedoeld is om het proces van internationale samenwerking te controleren, maar ook om te faciliteren. De voorkeur van de genoemde respondenten voor rechtstreekse communicatie met buitenlandse autoriteiten houdt dan ook verband, zo kan in elk geval ten aanzien van de Nederlandse situatie worden vastgesteld, met kritiek op het functioneren van de centrale autoriteit (voor Nederland: BIRS). De voornaamste punten van kritiek zijn dat (i) de centrale autoriteit niet snel werkt en daardoor de tussenkomst van deze autoriteit vertragend werkt, en dat (ii) de centrale autoriteit niet beschikt over de nodige en de verwachte expertise en netwerkcontacten.

Een ander knelpunt dat gerelateerd is aan de formaliteiten die zijn verbonden aan internationale samenwerking betreft de slechte inkleding van rechtshulpverzoeken. Een oorzaak hiervan die door de respondenten niet nadrukkelijk naar voren is gebracht, maar die volgens ons wel een rol lijkt te spelen, betreft het feit dat elk land weer eigen eisen stelt ten aanzien van de inkleding van rechtshulpverzoeken. Naast een aantal basisvoorwaarden die in elk land worden gesteld – zoals het aanduiden van de te verrichten handeling of actie en de daarvoor bestaande verdragsgrondslag – bestaan er tussen verschillende landen uiteenlopende eisen met betrekking tot het niveau van concreetheid van het verzoek (hoe specifiek moeten bijvoorbeeld de te onderzoeken bankrekeningen van de verdachte worden aangeduid?), of de onderbouwing van het verzoek (is het nodig om onderliggende stukken uit de strafzaak mee te zenden?). Het knelpunt dat wij hier signaleren, vormt niet alleen een communicatie-probleem, maar dient ook in verband te worden gebracht met het juridische kader van internationale samenwerking. In de diverse internationale rechtsinstrumenten zijn kennelijk geen normen ten aanzien van de inkleding van rechtshulpverzoeken opgenomen die berusten op een algemeen geaccepteerde en aanvaarde standaard voor die inkleding. Een uitzondering moet daarbij wellicht worden gemaakt voor de standaardformulieren die zijn ontwikkeld voor het bevroingsbevel en – in een later stadium – voor de overdracht van tenuitvoerlegging van ontnemingssancties. Hoewel er nog geen praktische ervaring bestaat met deze formulieren lijkt het erop dat het gebruik ervan tot op zekere hoogte het probleem van een slechte inkleding van rechtshulpverzoeken onder-

---

51. De verplichte tussenkomst van centrale autoriteiten wordt in recente internationale documenten overigens minder dwingend voorgeschreven. Zo wordt in art. 34 lid 6 van het – nog niet in werking getreden – herziene Straatsburge Verdrag de mogelijkheid geboden om *concepten* van verzoeken rechtstreeks naar de betrokken justitiële autoriteit in de aangezochte staat te zenden (zie bijlage 5). Ook de Overeenkomst betreffende de wederzijdse rechtshulp in strafzaken tussen de lidstaten van de Europese Unie en het daarbij behorende Protocol breken met het uitgangspunt dat tussenkomst van centrale autoriteiten steeds verplicht is (zie art. 6 van de Overeenkomst). De Overeenkomst en het Protocol hebben, zo komt in bijlage 6 naar voren, slechts beperkte betekenis voor de internationale samenwerking in ontnemingszaken.

vangt. Vereist is uiteraard wel dat deze formulieren consequent worden gebruikt en, indien nodig, worden geactualiseerd.

#### *Onvoldoende naleving internationale regelgeving*

Naast de genoemde barrières ten aanzien van de bevoegdheden en formaliteiten achten wij het van belang te wijzen op het feit dat de organisatorische vereisten die in de Europese regelgeving besloten liggen, in de praktijk niet of onvoldoende worden nageleefd. Geconstateerd kan worden dat de respondenten het naleven van deze vereisten *niet* als afzonderlijk knelpunt aanwijzen. Dat hoeft geen verbazing te wekken omdat de respondenten in hun dagelijkse werkzaamheden niet specifiek verantwoordelijk zijn voor of belast zijn met het toezicht op het correct naleven van Europese regelgeving. Meer in het algemeen blijkt uit het onderhavige onderzoek dat de respondenten meer affiniteit hebben met de relevante internationale verdragen dan met de Europese regelgeving. Dat kan worden verklaard doordat in de huidige praktijk van internationale samenwerking het verdragskader veel directer van belang is dan het Europese kader. Inkomende en uitgaande rechtshulpverzoeken moeten immers een verdragsbasis hebben, terwijl de Europese regels meer algemene verplichtingen ten aanzien van de lidstaten belichamen. Bovendien zal de Europese regelgeving pas meer concreet zichtbaar worden wanneer de diverse (concept-)kaderbesluiten daadwerkelijk zijn geïmplementeerd in het nationale recht. Die implementatie heeft op dit moment of nog niet plaatsgevonden of is pas van zeer recente datum. Dit laat echter onverlet dat, zoals wij eerder in deze paragraaf constateerden, de huidige praktijk van internationale samenwerking op een aantal onderdelen niet voldoet aan de vigerende eisen die voortvloeien uit het ‘Gemeenschappelijk optreden witwassen’ van 1998 en het ‘Kaderbesluit witwassen’ van 2001.

#### *Europese aandacht voor praktijk van internationale samenwerking verslapt*

Een andere verklaring voor het niet of in geringe mate naleven van de Europese regelgeving kan volgens ons worden gezocht in de aard en ontwikkeling van deze regelgeving. Het Europese rechtsinstrumentarium overziend, valt op dat de aandacht voor de praktische aspecten van internationale samenwerking in ontnemingszaken zich concentreert in het ‘Gemeenschappelijk optreden witwassen’ en het ‘Kaderbesluit witwassen’. De nadien tot stand gekomen (concept)kaderbesluiten – de kaderbesluiten ter zake van het bevroeringsbevel, de confiscatiebevoegdheden en de wederzijdse erkenning van confiscatiebeslissingen – blijken daarentegen vooral gericht te zijn op het scheppen van een vereenvoudigd en meer dwingend juridisch kader voor internationale samenwerking, geënt op het principe van wederzijdse erkenning. Anders dan te verwachten zou zijn op grond van het evaluatieonderzoek op basis van het ‘Gemeenschappelijk optreden tot instelling van een mechanisme voor evaluatie van de uitvoering en toepassing op nationaal niveau van de internationale verbintenissen inzake de bestrijding van de georganiseerde criminaliteit’ (zie § 2.1 van bijlage 6), is de nieuwere Europese regelgeving niet specifiek toegesneden op de hoofdzakelijk in de uitvoeringspraktijk gesitueerde knelpunten die in dat evaluatieonderzoek zijn vastgesteld en die ook in het onderhavige onderzoek

– opnieuw – aan het licht zijn gekomen. In de recente kaderbesluiten wordt namelijk nauwelijks meer aandacht besteed aan de praktische organisatorische kant van de internationale samenwerking. Weliswaar is een verplichting geformuleerd tot het voortvarend ten uitvoer leggen van buitenlandse bevelen en uitspraken, maar een nadere organisatorische inbedding van die verplichting ontbreekt.<sup>52</sup>

Geconstateerd kan dus worden dat de aandacht voor de praktische aspecten van internationale samenwerking in de recente Europese regelgeving weliswaar niet geheel is verdwenen, maar naar de achtergrond is gedrongen. Dat betekent niet dat de praktische voorschriften in het ‘Gemeenschappelijk optreden witwassen’ en het ‘Kaderbesluit witwassen’ hun bindende kracht hebben verloren. Die voorschriften zijn nog steeds rechtsgeldig. Echter, in de recente Europese regelgeving worden die praktische voorschriften niet nader ingevuld of uitgewerkt. In die zin is op regelgevend niveau de aandacht voor de praktische aspecten van internationale samenwerking in ontnemingszaken verslapt.

#### *Toezicht op naleving Europese regelgeving beperkt*

Waar het gaat om het uitoefenen van toezicht op de naleving van de normen uit het ‘Gemeenschappelijk optreden witwassen’ en het ‘Kaderbesluit witwassen’, die de basis vormen van de praktische normen van de Europese regelgeving, zijn volgens ons twee constatering van belang. Ten eerste: het eerder genoemde evaluatieonderzoek op basis van het ‘Gemeenschappelijk optreden tot instelling van een mechanisme voor evaluatie van de uitvoering en toepassing op nationaal niveau van de internationale verbintenissen inzake de bestrijding van de georganiseerde criminaliteit’ heeft ertoe geleid dat de lidstaten verslag hebben uitgebracht over de maatregelen die op basis van de resultaten en aanbevelingen van het evaluatieonderzoek zijn getroffen (zie voor Nederland § 5.1 van bijlage 6). Een vervolgonderzoek, bijvoorbeeld gericht op de vraag in hoeverre deze maatregelen ook daadwerkelijk uitgevoerd zijn en effect sorteren, is (tot op heden) echter uitgebleven. Ten tweede: over de implementatie van het ‘Kaderbesluit witwassen’ (dat in hoge mate voortbouwt op het ‘Gemeenschappelijk optreden witwassen’), is door de Europese Commissie op 5 april 2004 verslag gedaan (zie § 2.2 van bijlage 6). Blijkens dit verslag is het onduidelijk in hoeverre de lidstaten maatregelen hebben getroffen die nodig zijn om alle verzoeken van andere lidstaten met betrekking tot identificatie, opsporing, bevestiging, inbeslagneming en confiscatie van vermogensbestanddelen met dezelfde prioriteit te behandelen als soortgelijke maatregelen in binnenlandse procedures. Hoewel binnen de Raad is afgesproken dat hierover aanvullend wordt gerapporteerd, valt uit de raadsdocumenten een zekere relativisering van de ernst van de bevindingen van de Commissie te proeven. Op grond van deze twee constatering stellen wij vast dat er wel toezicht wordt gehouden op de naleving van de normen uit het ‘Gemeenschappelijk optreden witwassen’ en het ‘Kaderbesluit witwassen’, maar dat dit niet heel streng of intensief geschiedt.

---

52. Wel dient te worden gewezen op de standaardformulieren die gebruikt zullen worden in verband met het Europese bevestigingsbevel en – op termijn – de wederzijdse erkenning van confiscatiebeslissingen.



### *Weinig impulsen voor verbetering internationale samenwerking*

Aan de gesignaleerde verschuiving in de aard van het rechtsinstrumentarium – minder praktijk- en meer systeemgericht – en het milde toezichtsmechanisme kan de conclusie worden verbonden dat vanuit de Europese Unie weinig (directe) impulsen naar de lidstaten uitgaan om de organisatie van de praktijk van internationale samenwerking in ontnemingszaken op orde te stellen en te houden. Het lijkt aannemelijk dat hierin mede een verklaring ligt voor de persistentie van de in dit onderzoek geconstateerde knelpunten. Uiteraard is het lastig te bepalen hoeveel gewicht de verschuiving in de aard van het rechtsinstrumentarium en het milde toezichtsmechanisme in de schaal legt. De praktische vereisten in het ‘Gemeenschappelijk optreden witwassen’ en het ‘Kaderbesluit witwassen’ zijn niet heel gedetailleerd, zeker niet in vergelijking met bijvoorbeeld de regelgeving omtrent witwassen (zie § 4 van bijlage 6). Niettemin dragen deze vereisten, evenals de praktische handreikingen die in deze documenten worden gedaan, naar onze mening bij aan een succesvolle samenwerking, mits de naleving daarvan adequaat wordt gewaarborgd. Het consequent houden van toezicht op de naleving van de praktische voorschriften levert een positieve bijdrage aan het doen afnemen van de gesignaleerde knelpunten.

### **5.3. Oplossingsrichtingen**

Met het oog op een verbetering van het proces van internationale samenwerking in ontnemingszaken is het van belang dat de geconstateerde knelpunten zo veel mogelijk worden weggenomen. Gezien de persistentie van die knelpunten is het tevens van belang om – op een meer structureel niveau – de oorzaken en redenen van die knelpunten aan te pakken. Met het oog daarop is – tijdens de interviews en in de schriftelijke enquête – aan de respondenten gevraagd suggesties te noemen voor de wijze waarop dat zou kunnen gebeuren. Hierop zijn uiteenlopende suggesties gedaan. Opmerkelijk is dat de meeste suggesties meer verband lijken te houden met de ontneming van misdaadgeld op nationaal niveau dan in internationaal verband. Die constatering bevestigt overigens hetgeen in § 5.1 is opgemerkt over de relatie tussen knelpunten op nationaal en op internationaal niveau. Niettemin bevatten de suggesties ook aanzetten voor oplossingsrichtingen voor de geconstateerde problemen. Op basis van hetgeen door de respondenten naar voren is gebracht en de beschouwingen in § 5.1 en § 5.2 zetten wij tot besluit van dit hoofdstuk een aantal mogelijkheden op een rij om de geconstateerde knelpunten in het proces van internationale samenwerking, alsmede de oorzaken en redenen daarvan weg te nemen.

In de Europese regelgeving liggen niet alleen vereisten ten aanzien van wetgeving en uitvoeringspraktijk besloten, maar worden ook handreikingen voor de inrichting van die praktijk gedaan. In § 5.2 is dienaangaande opgemerkt dat een aantal knelpunten bij de internationale samenwerking in ontnemingszaken voortvloeit uit de onvolkomen toepassing van bevoegdheden en formaliteiten, uit het ontbreken van een internationaal organisatorisch kader voor samenwerking in ontnemingszaken, uit het niet of in geringe mate naleven van (praktische

voorschriften in) de Europese regelgeving en uit het beperkte toezicht op naleving van die Europese regelgeving. Een belangrijke handreiking betreft – en eigenlijk ligt dat ook wel voor de hand – de aanbeveling om te voorzien in ‘een gebruikersvriendelijke gids’, waarin onder andere informatie wordt verstrekt over de instantie(s) waarbij advies over rechtshulpverlening kan worden ingewonnen en over het soort rechtshulp dat kan worden geboden. Het ‘Gemeenschappelijk optreden witwassen’ heeft daarbij een gids op het oog die voor buitenlandse autoriteiten is bestemd. Het verdient volgens ons echter evenzeer aanbeveling dat ook op nationaal niveau dergelijke gidsen bestaan. Geconstateerd is immers dat er veel politie- en justitiemedewerkers zijn die weinig inzicht hebben in de praktische gang van zaken rond internationale samenwerking in ontnemingszaken. Daarom is het van belang dat deze medewerkers op een eenvoudige wijze de belangrijkste informatie kunnen vergaren. Voor de meer ervaren medewerkers is het van belang dat zij op een eenvoudige wijze – bijvoorbeeld via een website – ervaringen over de samenwerking met verschillende landen kunnen uitwisselen. Op die manier laten zich op langere termijn *best practices* formuleren die – een aspect dat vaak wordt veronachtzaamd – periodiek op *werkzaamheid en overdraagbaarheid* zouden kunnen – en ook moeten – worden beoordeeld.<sup>53</sup>

Andere handreikingen in het ‘Gemeenschappelijk optreden witwassen’, zoals het verzorgen van een passende opleiding en het organiseren van studiebijeenkomsten, dienen hetzelfde doel als het opstellen en ter beschikking stellen van de genoemde gids: het aanreiken van kennis, niet alleen over de relevante juridische aspecten, maar vooral ook over de praktische uitvoering. Maar het opdoen van kennis en ervaring is niet voldoende. Er bestaan immers ook vele organisatorische knelpunten. Het gaat hierbij om uiteenlopende problemen die veelal samenhangen met specifieke kenmerken van de wijze waarop het samenwerkingsproces op nationaal niveau is georganiseerd. Oplossingen zullen dan ook snel nationaal georiënteerd zijn. Maar met welk land men ook van doen heeft, de autoriteiten die primair de verantwoordelijkheid dragen voor de internationale samenwerking in ontnemingszaken, zullen drie doelen moeten nastreven.

Het eerste doel is het over het voetlicht brengen van het belang van een geoliede organisatie van het proces van samenwerking in ontnemingszaken in de strijd tegen de grensoverschrijdende misdaad en internationaal georganiseerde criminaliteit. Het tweede doel is in zekere zin

---

53. Een interessante methodiek om te beoordelen waarom ‘best practices’ werken en of ze dat ook in een andere context zouden kunnen doen, is de ‘realist synthesis’. De realist synthesis is – in methodische zin – een vorm van research synthesis en heeft als specifiek doel de mechanismen te identificeren waardoor een beleidsaanpak, een beleidsprogramma of een specifieke interventie werkt. Het gaat daarbij eerder om het in kaart brengen van de werkzame mechanismen, waarom ze werken en onder welke omstandigheden, dan om het beleid of de programma’s zelf. Met andere woorden, de context, oftewel de omstandigheden, zijn evenzeer van belang voor de uitkomst (het effect) als het mechanisme zelf, omdat het juist gaat om de combinatie van beide die bepalend is. Het streven bij een realist synthesis is uiteindelijk een overdraagbare (transferable) theorie te ontwikkelen, die aangeeft voor wie een bepaald beleid of programma onder welke omstandigheden werkt. Dit type theorie is bruikbaar voor beleidsmakers, omdat het evidence based is, en tegelijkertijd concreet de omstandigheden onderscheidt waarin mechanismen al of niet een positief effect scoren (Pawson en Tilley 2002).

de materiële opvolging hiervan: het adequaat bemensen en faciliteren van de politie en justitiële diensten die het uitvoerende werk moeten verrichten. Tussen de beschikbare capaciteit (alsmede de kwaliteit daarvan) en de prioriteit die aan het in internationaal verband ontnemen van wederrechtelijk verkregen voordeel wordt gehecht, dient overeenstemming te bestaan. De kern van de zaak is dat ontneming op het ogenblik vaak nog als 'bijzaak' wordt beschouwd én dat de meeste politiemensen, officieren van justitie en rechters die bij de internationale samenwerking betrokken zijn of raken, op dat vlak niet ervaren zijn: noch op het terrein van internationale samenwerking, noch wat betreft de (landspecifieke) gebruiken, wet- en regelgeving met betrekking tot ontnemen. Er moet telkens worden gezocht naar een structuur waarin iedereen de voor hem of haar juiste hulpmiddelen krijgt aangeboden. Die hulpmiddelen kunnen uiteenlopen van aard, van het aanreiken van informatie (door middel van gidsen en websites), het versterken van de capaciteit en het aanpassen van de taakstelling van expertisecentra, tot het stimuleren van rechtstreekse contacten en het mogelijk maken van bezoeken ter plaatse. Het derde doel is het controleren van het proces van internationale rechtshulp. Er moet op de één of andere wijze op worden toegezien dat inkomende rechtshulpverzoeken worden uitgevoerd en dat uitgaande rechtshulpverzoeken in het buitenland niet worden vergeten. Dat vergt een adequaat registratie- en volgsysteem van inkomende en uitgaande rechtshulpverzoeken. Internationale samenwerking is immers, zeker binnen de Europese Unie, niet iets vrijblijvends maar een resultaatgerichte en in toenemende mate belangrijke activiteit.

#### *Dilemma's*

De hier geschetste oplossingsrichtingen zullen primair nader moeten worden uitgewerkt door en geïmplementeerd in de landen die betrokken zijn bij de internationale samenwerking in ontnemingszaken. Daarbij zullen een aantal (beleids)keuzes moeten worden gemaakt ten aanzien van de uiteindelijke wijze van implementatie. Het valt buiten het bestek van dit onderzoek om alle mogelijke keuzes op een rij te zetten. Volstaan kan worden met het duiden van enkele dilemma's die bij de voorbereiding en uitvoering van besluitvorming onvermijdelijk aan de orde zullen komen.

Ten eerste heeft de oplossing van een aantal knelpunten in het proces van internationale samenwerking in ontnemingszaken te maken met het dilemma of bepaalde taken en verantwoordelijkheden op nationaal dan wel internationaal (Europees) niveau zouden moeten worden georganiseerd. Op dit moment wordt het proces van internationale samenwerking hoofdzakelijk op nationaal niveau georganiseerd. Het is echter mogelijk bepaalde taken en verantwoordelijkheid op internationaal (niveau) niveau neer te leggen. Dat zou bijvoorbeeld een afweging kunnen zijn bij de ontwikkeling van nieuwe registratie- en volgsystemen, bij het eventueel aanscherpen van het toezicht op de naleving van internationaal geldende afspraken, of bij het verzamelen van cijfermatige gegevens en het uitvoeren en beschikbaar stellen van statistische analyses met betrekking tot het domein van internationale ontneming. Voor welke optie men ook kiest

– concentratie op nationaal niveau dan wel concentratie op internationaal niveau – telkens geldt dat een goede samenwerking tussen alle betrokken (nationale en internationale) instanties moet worden gewaarborgd.

Enigszins verwant hiermee is, ten tweede, het dilemma van centralisatie en concentratie versus decentralisatie en deconcentratie. Om een adequate aansturing van de uitvoeringspraktijk te kunnen realiseren is het zinvol dat – op nationaal niveau – één instantie de primaire verantwoordelijkheid draagt voor de internationale samenwerking in ontnemingszaken. Tegelijkertijd moet in het oog worden gehouden dat blijkens de onderzoeksresultaten de ervaringen met de huidige werkwijze van centrale autoriteiten niet positief zijn. Die bieden geen internationaal organisatorisch kader voor samenwerking in en kennisuitwisseling ten behoeve van ontnemingszaken. Vanuit het veld worden de centrale autoriteiten beschouwd als onvoldoende invloedrijk om te opereren als ‘speler’ in de praktijk van internationale ontnemingszaken. Hierbij komt dat de organisatorische en inhoudelijke betekenis van internationale organisaties als Interpol, Europol en Eurojust in dit opzicht eveneens beperkt is gebleken.

Op basis van dit onderzoek kan geen eenduidig antwoord worden geformuleerd op de vraag welke taak centraal dan wel decentraal moet worden neergelegd. Hoewel het voor de hand ligt om de registrerende en controlerende taak (monitoring) centraal te organiseren, is dat niet zonder meer vanzelfsprekend ten aanzien van de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van rechtshulpverzoeken. Illustratief is de wijze waarop de uitvoering van bevroeringsbevel wordt georganiseerd (zie daarover § 5.2 van bijlage 6). De uitvoering kan door elke officier van justitie geschieden, terwijl de coördinatie plaatsvindt door de verschillende IRC's. In dit verband verdient tevens de opbouw, borging en overdracht van expertise aandacht. De organen die traditioneel met de verantwoordelijkheid voor internationale samenwerking zijn belast, richten zich doorgaans niet specifiek op en hebben onvoldoende expertise met betrekking tot ontnemingszaken. Daarentegen hebben de expertisecentra op het gebied van ontneming veelal geen duidelijke taakstelling voor wat het stimuleren of faciliteren van internationale samenwerking betreft. Het opbouwen, borgen en overdragen van expertise op lokaal niveau – waarmee, zoals in § 5.1 is aangegeven, de uitvoeringspraktijk gericht wordt ondersteund en expertise op de terreinen van internationale samenwerking én ontneming vanuit politie én justitie wordt samengebracht – is, gelet op de daarmee gemoeide inspanningen en het tijdsbeslag, niet eenvoudig te realiseren. Bij een versterking van de taakstelling van expertisecentra mag echter niet uit het oog worden verloren dat kennis niet uitsluitend bij deze centra aanwezig moet zijn. Binnen de gehele keten dient men over voldoende basiskennis te beschikken en eenvoudig toegang te hebben tot specialistische kennis.

Een laatste dilemma dat hier toelichting verdient, is de afweging tussen het bestendigen of versterken van formele regels om het proces van internationale samenwerking beter te organiseren, dan wel ruimte te laten of in toenemende mate te geven – zij het binnen de grenzen van de wet en met inachtneming van de rechtsbescherming van verdachten – aan informele initiatieven

en handelwijzen die in de huidige praktijk hun procedurele nut ook al bewijzen, bijvoorbeeld waar het gaat om het opbouwen van internationale personele netwerken, het uitwisselen van informatie of het verstrekken van aanvullende informatie (met betrekking tot een rechtshulpverzoek) in de onderzoeksfase van de ontnemingsprocedure. De onderzoeksresultaten duiden erop dat de praktijk van internationale samenwerking is gebaat bij informele contacten en procedures, al kunnen er aan dergelijke praktijken risico's verbonden zijn omdat de officiële (formele) regels rechtstreekse contacten niet altijd toelaten.<sup>54</sup>

Ook al ligt het zwaartepunt naar onze mening bij de verwezenlijking van verbeteringen in het samenwerkingsproces op *nationaal niveau*, ook de betrokken internationale instanties kunnen een bijdrage leveren. Zoals aangegeven, zou de Europese Commissie een krachtiger signaal kunnen doen uitgaan met betrekking tot het toezicht op de naleving van de praktische aspecten van internationale samenwerking die in de Europese regelgeving zijn vastgelegd. Eveneens verdient het aanbeveling dat de Europese instellingen een extra inspanning leveren om door middel van het inrichten van adequate nationale registratiesystemen met betrekking tot het aantal, de aard en de omvang van internationale ontnemingszaken bij te dragen aan het organiseren van een efficiënte internationale samenwerking. CARIN kan in de uitwerking van de hierboven genoemde oplossingsrichtingen ook een rol spelen, omdat dit netwerk aansluit bij de ervaren behoefte aan snelle, zaaksgerichte, informele uitwisseling van expertise en mede tot doel heeft aanbevelingen te doen aan de deelnemende landen over verschillende aspecten van internationale samenwerking. Maar ook organisaties zoals Europol en Eurojust zijn in dit opzicht van belang. Binnen deze organisaties zitten, voor wat betreft de landen van de Europese Unie, specialisten op het terrein van internationale samenwerking letterlijk en figuurlijk bijeen. Daardoor kan op zaaksniveau de benodigde bijstand worden geleverd, bijvoorbeeld door het verschaffen van informatie over vreemde rechtstelsels of het efficiënt doorgeleiden van rechtshulpverzoeken. Bovendien kan de bundeling van expertise vertaling vinden in het opstellen van informatieve gidsen of modellen voor rechtshulpverzoeken. Hoewel dergelijke initiatieven op dit moment al binnen Europol en Eurojust worden ontplooid, laten de resultaten van het onderzoek zien dat de voordelen van de activiteiten van deze organisaties voor de spelers in het veld tamelijk onzichtbaar zijn en dat (derhalve) het inschakelen van Europol en Eurojust veelal niet wordt overwogen. Beide organisaties zouden de meerwaarde van hun specifieke grensoverschrijdende dienstverlening en inhoudelijke expertise beter over het voetlicht moeten brengen.

---

54. Een tussenoplossing kan wellicht worden gevonden in het formaliseren van informele gebruiken. Vgl. art. 34 lid 6 van het herziene Straatsburgse Verdrag, waarin tot op zekere hoogte informele contacten worden toegelaten. Zie § 2.2 van bijlage 5. Ook de toepassing van het principe van wederzijdse erkenning brengt met zich dat in toenemende mate rechtstreekse contacten tussen justitiële autoriteiten zullen worden toegestaan.

## Hoofdstuk 6

### Resultaten

In dit laatste hoofdstuk worden de resultaten van het onderzoek gepresenteerd aan de hand van de onderzoeksvragen zoals die bij de start van het onderzoek zijn geformuleerd.

#### **Ontnemingsprocedures 2000 – 2005**

Vanwege een onvolledige registratie bij het BIRS en het ontbreken van een overzicht over ontnemingsdossiers bij veel arrondissements- en ressortsparketten, blijkt het niet mogelijk om voor de periode 2000 – 2005 een volledig en betrouwbaar overzicht te produceren van het aantal ontnemingszaken, de omvang en waarde van de voorwerpen en/of tegoeden waarop beslag is gelegd, de resultaten van de executie van de opgelegde ontnemingssancties, alsmede van de wijze waarop de kosten en baten van ontnemingsprocedures over verzoekende en aangezochte landen zijn verdeeld.

*1. Wat is de stand van zaken in de praktijk van de internationale ontnemingsprocedures?*

- *Aantal en aard van zaken in de opsporingsfase?*
- *Aantal en aard van zaken in de beslagleggingsfase?*
- *Aantal en aard van zaken in de uitvoeringsfase?*

Uit het onderzoek is geen informatie beschikbaar over het aantal zaken in de verschillende fasen van de ontnemingsprocedure (zie het antwoord op de vragen 5 en 6).

*2. Wat is de omvang en waarde van de goederen, rekeningen en bedragen waarop beslag is gelegd en/ of die zijn ontnomen?*

- *In Nederland op verzoek van een ander land?*
- *In het buitenland op verzoek van een ander land?*

Uit het onderzoek is geen informatie beschikbaar (zie het antwoord op de vragen 5 en 6).

3. *Wat zijn de resultaten van de opgelegde ontnemingsmaatregelen?*

- *Aantal geslaagde ontnemingen?*
- *Aantal mislukte ontnemingen?*
- *Andere uitkomsten*

Uit het onderzoek is geen informatie beschikbaar (zie het antwoord op de vragen 5 en 6).

4. *Hoe zijn de kosten en baten van ontnemingsprocedures over aanvragende en ontvangende landen verdeeld?*

- *Aantal relevante zaken?*
- *Verdeling kosten en baten?*
- *Argumentatie en afspraken in relatie tot de verdeling van kosten en baten?*

Uit het onderzoek is over het aantal relevante ontnemingszaken en over de verdeling van kosten en baten in die ontnemingszaken geen informatie beschikbaar (zie het antwoord op de vragen 5 en 6).

Er zijn (vooralsnog) geen juridische voorschriften van kracht die bepalen op welke wijze kosten en baten worden verdeeld tussen de verzoekende en de aangezochte staat. In de praktijk worden kosten niet in rekening gebracht aan de verzoekende staat. De baten komen in beginsel aan de aangezochte staat, tenzij daarover afwijkende afspraken worden gemaakt (*asset sharing*). In geen van de onderzochte landen is beleid ten aanzien van de verdeling van baten ontwikkeld. Indien er afspraken worden gemaakt, gebeurt dit *ad hoc*. In de Europese Unie zal de situatie overigens veranderen zodra het kaderbesluit 'wederzijdse erkenning confiscatie-beslissingen' definitief tot stand is gekomen en is geïmplementeerd. Verdeling zal dan, behoudens andersluidende afspraken, plaatsvinden op een 50/50-basis. De kosten van tenuitvoerlegging worden daarbij niet verrekend.

## **Cijfermateriaal**

5. *Welk cijfermateriaal is thans beschikbaar over internationale ontnemingszaken?*

Uit de evaluatie van de Nederlandse ontnemingswetgeving (Nelen en Sabee 1998) bleek dat cijfermatige informatie met betrekking tot de behandeling van ontnemingszaken gebrekkig van kwaliteit en voor de gebruikers onvoldoende toegankelijk was. Een in 2001 gehouden audit van de IRC's toonde voorts aan dat het niet mogelijk was om een op betrouwbare cijfers gebaseerd overzicht te genereren van de omvang en aard van internationale rechtshulpverzoeken in het algemeen (Rapportage IRC 2001). In deze situatie bleek in 2004 nog weinig verandering gekomen (Ten Boer 2004). Uit een recente analyse van de strafrechtelijke rechtshulpverlening (niet specifiek gericht op ontneming) van Nederland aan het buitenland komt eveneens naar voren, dat de omvang, de aard en de ontwikkeling van rechtshulpverzoeken, alsmede de mate

waarin en de schaal waarop bij internationale rechtshulp wordt samengewerkt, nog steeds uiterst moeilijk is vast te stellen (Fijnaut 2005). Het onderhavige onderzoek laat zien dat deze constatering a fortiori opgaat voor rechtshulpverzoeken *met betrekking tot ontneming*.

6. *Op welke manier(en) kan bereikt worden dat er in de nabije toekomst op elk moment adequaat cijfermateriaal opvraagbaar is?*

In een volgende versie van LURIS (of een vergelijkbaar systeem) dienen rechtshulpverzoeken met betrekking tot ontneming herkenbaar en opvraagbaar te worden gemaakt. Daarnaast zou in LURIS de mogelijkheid tot koppeling aan COMPAS (via het COMPAS-nummer) moeten worden ingebouwd. Ten slotte zou CEBES moeten worden uitgebreid met de mogelijkheid om ook conservatoir beslag dat op verzoek van Nederland in een buitenlandse staat is gelegd te registreren. Behalve deze technische aanpassingen is het nodig dat het bundelen van betrouwbare en volledige cijfermatige gegevens, alsmede van informatie over de voortgang van de ontnemingsprocedure en –zaak, beschouwd gaat worden als integraal onderdeel van de uitvoeringspraktijk. Hiertoe dienen de betrokken partijen (politie, officier van justitie, rechter-commissaris) consequent en in alle fasen van de ontnemingsprocedure verslag te leggen van de voortgang en deze gegevens te doen registreren.

## **Internationale samenwerking**

7. *Wat zijn de belangrijkste knelpunten bij internationale ontneming?*
- *Vanuit het perspectief van de betrokken Nederlandse organisaties?*
  - *Vanuit het perspectief van de betrokken buitenlandse organisaties?*
  - *Hoe lang worden deze knelpunten al geconstateerd? Wat is de verklaring voor de persistentie van bepaalde knelpunten?*

De knelpunten in het proces van internationale samenwerking in ontnemingszaken, zoals weergegeven door de binnenlandse en buitenlandse respondenten, zijn in hoofdstuk 4 uitvoerig beschreven. Op hoofdlijnen worden de onderzoeksbevindingen hieronder weergegeven.

Uit de inventarisatie bleek dat de gesignaleerde knelpunten zich niet of slechts in beperkte mate lieten verbinden met de fasen in het ontnemingsproces en/of de specifieke bilaterale samenwerkingsrelaties, ofschoon op onderdelen knelpunten kunnen worden aangewezen die wel verband houden met een specifieke fase of een bepaalde samenwerkingsrelatie. De meeste knelpunten zijn niet gebonden aan een specifieke fase of aan specifieke samenwerkingsrelatie en hebben een generiek karakter.

### *Voornaamste generieke knelpunten*

De beschrijving van de samenwerkingsrelaties tussen Nederland, België, Turkije, Spanje en het Verenigd Koninkrijk laat zien dat de meeste knelpunten in al de landen herkenbaar zijn.



- Rechtshulpverzoeken worden geregeld niet adequaat ingekleed dan wel onderbouwd. Naast wet- en regelgeving gaat het hier ook over andere landspecifieke informatie, zoals omgangsvormen en gebruiken, die een effectieve communicatie tussen betrokken uitvoeringsorganisaties soms in de weg staat.
- In alle onderzochte samenwerkingsrelaties spelen taalbarrières een rol. Professionele vertalingen sluiten niet altijd adequaat aan bij de gehanteerde (juridische) terminologie in de verzochte staat. In alle fasen van de ontnemingszaak blijken veel praktische problemen in de samenwerking tussen organisaties en personen in de verschillende landen terug te voeren zijn op de communicatieve competenties van de samenwerkingspartners en de communicatieroutes waarover zij kunnen beschikken.
- In de uitvoeringspraktijk zijn veel en verschillende instanties betrokken bij de internationale rechtshulp met betrekking tot ontneming. Formeel lijkt de samenwerking tussen die instanties adequaat te zijn geregeld. In de praktijk doen zich evenwel tussen alle onderzochte landen problemen voor bij het organiseren van het samenwerkingsproces. De werkwijze van centrale autoriteiten wordt als inert, niet-transparant, of onoverzichtelijk ervaren, mede als gevolg van de lange doorlooptijd van rechtshulpverzoeken. Dientengevolge ontbreekt veelal actueel inzicht in de voortgang van de uitvoering van een rechtshulpverzoek. Vrijwel alle respondenten wijzen, met betrekking tot alle onderzochte samenwerkingsrelaties, op het feit dat in de uitvoeringspraktijk van ontnemingszaken politie en justitie in gescheiden circuits werken: elk met eigen werkculturen, prestatiecriteria en visies op ontneming als wapen in de strijd tegen georganiseerde misdaad. Hierdoor blijkt geregeld sprake van problemen met betrekking tot bejegening en communicatie, soms versterkt door culturele drempels.
- Het succes van de samenwerking bij de tenuitvoerlegging van een rechtshulpverzoek hangt
  - in alle fasen van de ontnemingsprocedure, maar met name in de beslag- en executiefasen
  - samen met de persoonlijke contacten die zijn opgebouwd. Het opbouwen van persoonlijke relaties, bij voorkeur door middel van ontmoetingen, is volgens ervaren politie- en justitiemedewerkers in alle onderzochte landen een succesfactor. Het ontbreken van een persoonlijk netwerk, of het gebrek aan prikkels om een netwerk op te bouwen en te onderhouden, belemmert daarentegen de uitvoeringspraktijk.
- Vaak gaan zaakskennis en operationele netwerkcontacten verloren.
- In de huidige uitvoeringspraktijk van internationale ontnemingszaken wordt vooralsnog slechts in beperkte mate gebruik gemaakt van de expertise en dienstverlening van het Europol/Interpol kanaal, noch van andere internationale organisaties. De respondenten kwalificeren de internationale organisaties veelal als bureaucratisch, traag en formeel.
- In de beslag- en executiefasen van de ontnemingsprocedure ondervindt de uitvoeringspraktijk hinder van het ontbreken van eenduidige afspraken over bewaring en beheer van in beslag genomen voorwerpen en tegoeden. Elk van de onderzochte landen hanteert op dit terrein eigen regels en handelwijzen die in de verzoekende staat vaak onvoldoende zijn gekend.
- Ook het feit dat op dit moment internationaal geen heldere en bindende afspraken van kracht zijn over asset sharing, belast de internationale samenwerking tussen justitiële

instanties. Ten slotte zijn er geen heldere, breed geaccepteerde en toegepaste normen voor doorlooptijden van rechtshulpverzoeken voorhanden.

#### *Bilaterale samenwerkingsrelaties*

Wat de bilaterale samenwerkingsrelaties van Nederland met België, Spanje, Turkije en het Verenigd Koninkrijk betreft, komt uit de inventarisatie een globaal, uiteraard op de ervaring en beleving van de verschillende respondenten gebaseerd beeld naar voren. De methode van onderzoek sluit overigens niet uit dat mogelijk een te positief beeld is ontstaan van de wijze waarop Nederland inkomende rechtshulpverzoeken uitvoert.

De relatie tussen Nederland en België is over het algemeen goed tot zeer goed te noemen. Belangrijke factoren daarvoor lijken vooral te zijn gelegen in het gemeenschappelijke taalgebied, de geografische en culturele nabijheid, en de nauwe contacten tussen de expertisecentra van beide landen (BOOM en COIV). Ook de relatie tussen de centrale autoriteiten is goed. Waar zich problemen voordoen, houden die veelal verband met beslaglegging of executie, zelden of nooit met de opsporingsfase. Problemen die worden genoemd zijn de beperkte prioriteit die in beide landen aan ontnemen wordt gehecht, de summiere onderbouwing van Belgische rechtshulpverzoeken, alsmede de formele en soms ambtelijke opstelling van het openbaar ministerie in Nederland en de rechterlijke macht in België.

Ook de relatie tussen Nederland en het Verenigd Koninkrijk wordt als goed ervaren. Taalproblemen doen zich doorgaans niet voor. De onderbouwing van rechtshulpverzoeken is in orde, al zijn er van Britse zijde wel klachten over de inkleding voor zover die betrekking heeft op het punt van de (eigendoms)verhouding tussen de verdachte/veroordeelde en de in beslag te nemen voorwerpen. De verschillen tussen de rechtstelsels worden, vooral vanuit Nederland, als complicerende factor beschouwd, maar de samenwerking lijkt daar in de dagelijkse praktijk niet veel hinder van te ondervinden. Nederlandse respondenten ervaren de Britse organisatie ten aanzien van ontneming van misdaadgeld als complex vanwege de veelheid aan betrokken uitvoeringsinstanties. Britse respondenten wijzen op de in hun ogen laconieke houding van Nederland ten aanzien van asset sharing.

Nederland treedt in relatie tot Turkije voornamelijk op als verzoekende staat en niet als aangezochte staat. Voor wat betreft de samenwerkingsrelatie met Turkije geven de Turkse respondenten aan dat de inkleding van Nederlandse rechtshulpverzoeken tekort schiet. Vanuit Nederland wordt wisselend geoordeeld over de diepgang van het onderzoek dat op verzoek van Nederland wordt verricht. Waar het gaat om de wijze waarop men elkaar over en weer bejegend, valt het op dat de Nederlandse wijze van opereren door Turkse respondenten soms als hautain en ongeduldig wordt aangemerkt. Ook treden er, zo stellen Nederlandse respondenten, communicatiemoeilijkheden op indien Nederlandse politieambtenaren zich rechtstreeks in contact stellen met de betrokken Turkse rechters. Voor het welslagen van de samenwerking dient de Turkse autoriteiten tijdig inzicht te worden gegeven in de zaak waarin men beoogt samen te

werken en zou de communicatie zoveel mogelijk moeten verlopen tussen personen met een gelijkwaardige functie. In de praktijk lijkt de samenwerking over het algemeen naar tevredenheid te verlopen.

Ten aanzien van Spanje treedt Nederland eveneens vooral op als verzoekende staat. Respondenten wijzen erop dat de uitvoering van rechtshulpverzoeken in Spanje relatief veel tijd kost, de contacten formeel verlopen en dat de Spaanse autoriteiten vrijwel nooit om een aanvullende toelichting verzoeken indien een rechtshulpverzoek onvoldoende is onderbouwd. Nederlandse respondenten ervaren dat Spaanse autoriteiten geen prioriteit leggen bij de internationale samenwerking (in ontnemingszaken). Voor Nederland is het daarbij lastig om in Spanje rechtstreeks contact te zoeken met de bij de uitvoering van verzoeken betrokken personen, onder andere omdat communicatie veelal alleen in het Spaans mogelijk is. Ook zou vanuit Spanje nauwelijks terugkoppeling plaatsvinden over de uitvoering van een verzoek. In Nederland lijkt daarnaast onvoldoende zicht te bestaan op de wijze waarop in Spanje de voor ontneming relevante bevoegdheden juridisch zijn vormgegeven.

#### *Persistentie*

De geconstateerde knelpunten blijken persistent te zijn. Een belangrijk deel van de problemen kwam al naar voren kwam in het onderzoek dat binnen de Europese Unie in 1998 – 2000 is uitgevoerd op grond van het ‘Gemeenschappelijk optreden tot instelling van een mechanisme voor evaluatie van de uitvoering en toepassing op nationaal niveau van de internationale verbintenissen inzake de bestrijding van de georganiseerde criminaliteit’ (zie § 2.1 van bijlage 6). Naar aanleiding van dit evaluatieonderzoek zijn door de betrokken landen verschillende nuttige initiatieven ontplooid, maar dat heeft niet kunnen voorkomen dat toen en nu grotendeels dezelfde problemen zichtbaar zijn. Op basis van de onderzoeksresultaten kan geen specifieke oorzaak voor deze persistentie worden aangewezen. Naar het zich laat aanzien, zijn onvoldoende initiatieven ontplooid die de – hieronder nog weer te geven – oorzaken en redenen voor de geconstateerde knelpunten hebben kunnen wegnemen.

#### *8. Wat zijn de belangrijkste oorzaken/redenen achter deze knelpunten?*

Het blijkt problematisch om op basis van de onderzoeksresultaten een helder onderscheid aan te brengen tussen de knelpunten in de internationale samenwerking in ontnemingszaken en de oorzaken en redenen daarvoor. De respondenten benoemen zelf een scala aan knelpunten, maar wijzen daarvoor in betrekkelijk geringe mate oorzaken en redenen aan. De verklaring hiervoor lijkt dat de (mogelijke of vermoedelijke) oorzaken en redenen voor het bestaan van een bepaald knelpunt op zichzelf genomen ook kunnen worden opgevat als een zelfstandig knelpunt. Uit de onderzoeksresultaten blijkt dat de respondenten de volgende causale relaties hebben gelegd tussen de gesignaleerde knelpunten en hun oorzaken:

- Het gebrek aan kennis van en ervaring met de rechtsstelsels van de landen met wie men samenwerkt, leidt tot een tekortschietende inkleding van rechtshulpverzoeken.

- De onvoldoende borging van verworven kennis in de organisatie en het gebrek aan kennis-overdracht tussen organisaties leidt ertoe dat (i) veel politie- en justitiemedewerkers te weinig specifieke kennis hebben van (de regels ten aanzien van en de organisatie van) internationale samenwerking in ontnemingszaken en (ii) de beperkt beschikbare expertise versnipperd blijft.
- Het niet of onvoldoende erkennen van culturele verschillen – bijvoorbeeld voor wat betreft de noodzakelijkheid van de persoonlijke aanwezigheid van een officier van justitie tijdens een werkbezoek aan een ander land – vertraagt de doorlooptijd van een rechtshulpverzoek.
- Het gebrek aan ervaring met en inzicht in interculturele competenties maakt dat wederzijdse verwachtingen bij internationale samenwerking onvoldoende worden geëxpliciteerd.
- De werkwijze van centrale autoriteiten is inert en niet-transparant waardoor bijvoorbeeld de doorlooptijd van rechtshulpverzoeken veelal lang is en actueel inzicht in de voortgang van de uitvoering van een rechtshulpverzoek ontbreekt.
- De veelal lange doorlooptijd van ontnemingszaken leidt tot (i) een verlies van zaakskennis en netwerk, mede gelet op de veelal tussentijds plaatsvindende personeelsrotaties, (ii) een verplaatsing van het vermogen van de verdachte, voor zover dat niet reeds is beslagen, en (iii) een vergroting van de schikkingsbereidheid, terwijl schikkingen veelal slecht worden begrepen door aangezochte staten die in een eerder stadium beslag hebben gelegd.
- De geringe (materiële en immateriële) investering vanuit politie- en justitie-instanties in het plannen en financieren van werkbezoeken in het buitenland, alsmede in het opbouwen en onderhouden van formele netwerkcontacten leidt ertoe dat de bestaande contacten vaak afhankelijk zijn van individuen.
- Politie- en justitie-instanties besteden weinig aandacht aan het beheer en de borging van kennis en ervaring die aanwezig is binnen de eigen organisatie c.q. dienstonderdelen, waardoor expertise verdwijnt of althans minder makkelijk beschikbaar is.
- De genoemde ontoereikende inzet van de beschikbare personen met kennis van financiële recherche in Nederland wordt geweten aan een (onvoldoende anticipatie op) geringe doorstroom binnen BFO's, carrièreperspectieven buiten de politie en problemen in de terugstroom vanuit nationale naar regionale rechercheonderdelen.
- De perceptie van Europol en Interpol als bureaucratische en traag opererende instanties alsmede de onbekendheid met de specifieke diensten van deze instanties, leidt ertoe dat in de praktijk weinig gebruik van deze kanalen wordt gemaakt.
- Het ontbreken van heldere afspraken over asset sharing vormt soms reden om internationale samenwerking achterwege te laten.
- Het gegeven dat de eigen regels en handelwijzen die verzoekende en aangezochte staten hanteren onvoldoende gekend zijn, leidt soms tot onduidelijke situaties met betrekking tot het beheer van in beslag genomen voorwerpen.
- Een gebrek aan registratie en de (tekortschietende) kwaliteit van de bestaande registratiesystemen leidt ertoe dat men onvoldoende overzicht heeft van de praktijk van samenwerking in internationale ontnemingszaken, alsmede dat een succesvolle executie van confiscatiemaatregelen soms wordt belemmerd.

Op basis van een nadere, meer interpretatieve beschouwing van de knelpunten, oorzaken en redenen die door de respondenten zijn verwoord, is vanuit het perspectief van de onderzoekers een aantal meer algemene opmerkingen te maken over belangrijke oorzaken en redenen voor de knelpunten in de internationale samenwerking in ontnemingszaken.

- Een onderscheid tussen enerzijds knelpunten en anderzijds oorzaken en redenen voor die knelpunten laat zich moeilijk maken, omdat oorzaken en redenen veelal ook zijn te beschouwen als op zichzelf staande knelpunten.
- Veel van de door de respondenten genoemde redenen houden rechtstreeks of indirect verband met knelpunten op nationaal niveau. De verklaring daarvoor moet worden gezocht in het nagenoeg ontbreken van een internationaal *organisatorisch* kader.
- Een expliciete visie op het belang van ontneming in de strijd tegen de internationaal georganiseerde misdaad ontbreekt. Hierdoor krijgen internationale ontnemingszaken weinig prioriteit. Dat geldt eveneens voor de erkenning van het belang en de noodzaak van internationale samenwerking op dat terrein.
- De kwaliteit en toegankelijkheid van beschikbare informatiebronnen sluit niet aan bij de eisen vanuit de uitvoeringspraktijk.
- De Europese regelgeving is nog onvoldoende geïmplementeerd in het nationale recht, vooral waar het gaat om het waarborgen van een efficiënte uitvoeringspraktijk.
- In de internationale en Europese regelgeving wordt vrijwel over de gehele linie communicatie door tussenkomst van centrale autoriteiten voorgeschreven, terwijl er juist veel kritiek bestaat op het functioneren van deze centrale autoriteiten. Daarnaast voorziet de regelgeving op dit moment onvoldoende in normen ten aanzien van een behoorlijke inkleding van rechtshulpverzoeken.
- Op regelgevend, Europees niveau is de aandacht voor de praktische aspecten van internationale samenwerking in ontnemingszaken verslapt. Het toezicht op naleving van de Europese regelgeving is beperkt.

9. *Op welke manier(en) kunnen deze knelpunten in de nabije toekomst worden opgelost?*

Zie het antwoord op vraag 10.

10. *Op welke manier(en) kan bereikt worden dat de internationale ontnemingspraktijk in de nabije toekomst een transparant en efficiënt proces wordt?*

De laatste twee onderzoeksvragen laten zich, gelet op de onderzoeksresultaten, niet afzonderlijk van elkaar beantwoorden. Met het bieden van oplossingen voor de geconstateerde knelpunten kan tevens worden bereikt dat de praktijk van internationale samenwerking in ontnemingszaken in de nabije toekomst een transparant en efficiënt proces wordt.

In hoofdstuk 5 zijn op basis van door de respondenten aangedragen suggesties twee oplossingsrichtingen geformuleerd waarmee de meeste knelpunten kunnen worden weggenomen of verminderd:

- het aanreiken van kennis, niet alleen over de relevante juridische aspecten, maar ook – en vooral – over de praktische uitvoering van internationale samenwerking in ontnemingszaken;
- het aansturen van de uitvoeringspraktijk vanuit drie primaire doelstellingen: het over het voetlicht brengen – in alle geledingen van de betrokken politieke en justitiële organisaties – van het belang van een geoliede organisatie van het proces van (internationale) samenwerking in ontnemingszaken, het faciliteren van de uitvoeringspraktijk en het controleren van die praktijk, onder andere door middel van een adequaat functionerend registratie- en volgsysteem.

Geconstateerd is dat de implementatie van deze oplossingen nadere (beleids)keuzes vergt. Daarbij staan drie dilemma's centraal: Welke taken organiseert men op nationaal niveau en welke op internationaal (Europees) niveau? Welke taken worden – op het nationale niveau – centraal dan wel decentraal georganiseerd? In hoeverre moet het proces van internationale samenwerking formeel worden geregeld, dan wel dient er ruimte gelaten te worden aan informele initiatieven en handelwijzen?

Het verbeteren van het samenwerkingsproces in internationale ontnemingszaken zal primair op nationaal niveau moeten plaatsvinden. De betrokken internationale instanties kunnen echter ook een bijdrage leveren. Naast de (informele) activiteiten van CARIN valt daarbij vooral te denken aan het verder ontwikkelen en etaleren van de netwerk- en expertisefuncties van Euro-pol en Eurojust.



## Summary

This study is intended to provide insight into the procedures of international cooperation in confiscation matters, the bottlenecks occurring in this and the consequences of international cooperation for the confiscation of illegally obtained assets. To gain such insight, the cooperative relations between the Netherlands, Belgium, Turkey, Spain and the United Kingdom were studied by means of file study, telephone and face-to-face interviews, an expert meeting and the circulation of a questionnaire. An orientation took place as well to the legal framework of international cooperation at international and European level.<sup>55</sup> The results of the study can be summarised as follows.

### 1. The process of international cooperation in confiscation matters

In this study, two clusters of research questions were answered. The first cluster relates to the way in which international cooperation in confiscation matters runs in practice. On the one hand, this concerns a description of the organisation of the process of international cooperation in the Netherlands, Belgium, Turkey, Spain and the United Kingdom (§ 1.1). On the other hand, it concerns the analysis of the available figures to give quantitative insight into the extent, nature and results of international cooperation in confiscation cases (§ 1.2). The second cluster of research questions will be elaborated upon in § 2 of this summary.

#### 1.1. Organisation

It clearly emerged from the study that the way in which international cooperation in confiscation matters takes place has *both an international, or bilateral, and a national dimension*. The international, or bilateral, dimension relates to the agreements – whether or not at European level – made between countries to assist each other in confiscation matters. These agreements entail, concisely stated, that at the request of another country, a country gathers evidence,

---

55. Except for incidental references to events of a later date, which the authors have added to the final version of this study, the study was closed on 1 July 2005.



seizes objects or assets, or enforces a confiscation sanction. The central authorities and enforcement authorities of the countries involved communicate and interact on the basis of these rules. To a certain extent, the international and particularly the European regulations prescribe the way in which such interaction should run.

International agencies – Interpol, Europol and/or Eurojust – are sometimes involved in the interaction between the authorities and enforcement organisations of the countries concerned, or networks are used, formalised or not, such as the European Judicial Network and/or CARIN. These are facilitating agencies and networks. They take over an act in the cooperation process, accelerate that act, or furnish relevant information to foster the international cooperation. These international agencies do not take over the execution and completion of existing legal assistance procedures.

The national dimension of international cooperation encompasses all activities performed in one's own country with a view to international legal assistance. These not only include the execution of incoming requests, but also the preparation and monitoring of outgoing requests. The way in which cooperation runs between states is determined primarily by national legislation and the way in which the processing and handling of mutual assistance requests is organised at national level. In addition, international rules exert influence on the legal context of the cooperation, not or hardly at all on the organisation of the cooperation process.

Several characteristics emerge from the description of international cooperation process between the Netherlands, Belgium, Turkey, Spain and the United Kingdom which give reason for a few summarising comments:

- To send mutual assistance requests, various channels are used – often simultaneously. In all countries, the formal sending runs in any case through the central authority, which has the job of reviewing the requests, registering them and forwarding them to the central authority in the requested state. In the Netherlands and Belgium, to that extent, it involves a formal act by the central authority, because mutual assistance requests are often sent directly to the competent implementing body in the requested state, with a copy to the central authority in one's own country, which in turn forwards the request to the central authority in the requested state. The central authority takes a central position formally in each country. The importance of informal contacts and networks is, however, increasing in practice.
- The countries studied did not make more than incidental use of the services of institutionalised international organisations, such as Interpol, Europol and Eurojust. Only Spain makes intensive use of the Interpol channel to send mutual assistance requests. The form and role of network organisations like the European Judicial Network (EJN) and, in particular, CARIN are more in line with the practice of international cooperation than those of Interpol, Europol and Eurojust.
- In the countries studied, the execution of mutual assistance requests takes place at a decentralised level. The requests are presented to the authorities who are authorised under

national law to exercise the authority to which the request relates. In practice, the accent lies on international cooperation between decentralised authorities.

- In the countries studied, no specific implementing bodies are designated for handling the mutual assistance requests in confiscation matters. Centres of expertise in the field of confiscation, such as the BOOM in the Netherlands and the COIV in Belgium, have no specific, substantive tasks in the field of international cooperation in relation to confiscation. In practice, however, they play a facilitating role.

## 1.2. Figures

For the situation in the Netherlands, it has *not* proved possible to map out the current number of incoming and outgoing mutual assistance requests relating to confiscation, the results of those requests (the size and value of the objects and assets which have been frozen or seized prior to judgment and/or which have been confiscated) and the way in which cooperating partners share the costs and benefits of confiscation procedures completely or reliably on the basis of the available figures. Registration by the central authority (BIRS) is incomplete. Registration by the public prosecutors offices of most district courts and appeal courts is lacking, and can hardly be reconstructed because there is no overview of confiscation files with an international component, nor of files in connection with the execution of incoming mutual assistance requests in confiscation matters.

The data which have been collected suggest that annually, a total of about thirty international mutual assistance requests are made in relation to confiscation matters. In this regard, the Netherlands acts predominantly as the requesting state. These outgoing requests mainly concern Switzerland, Spain, Turkey, Morocco, England, Germany and Luxembourg. The incoming mutual assistance requests prove to come mainly from the neighbouring countries: Belgium, Germany and England. According to statements by the public prosecutor's offices of the district and appeal courts, as well as the national public prosecutor's office, in the period 2000 – 2005, a total of thirty-three international confiscation cases ran which related to Belgium, the United Kingdom, Turkey and Spain. In the same period, the average processing time of an outgoing mutual assistance request was eight months in cases which were settled, and twenty-two months in cases still in progress. The incoming requests proved to come mainly from the neighbouring countries: Belgium, Germany and England. Of the incoming requests, the finalised mutual assistance requests took thirteen months on average, while twenty-three months have passed on average since the current cases were received.

No conclusions can be attached to the figures. Nor do they give an indicative idea of the quantitative state of affairs with respect to international cooperation in confiscation matters.

## **2. Bottlenecks in international cooperation in confiscation matters**

The *second cluster of research questions* concerns the bottlenecks which occur in the process of international cooperation in confiscation matters between the Netherlands and Belgium, Spain, Turkey and the United Kingdom (§ 2.1). Besides these bottlenecks, stock is taken of the causes of and reasons for these bottlenecks, as identified by the respondents (§ 2.2). In addition to this broad stocktaking, a concise further consideration is given – from the researchers' point of view – of the causes of and reasons for the bottlenecks identified. Attention is devoted as well to several bottlenecks in the organisation of the process of international cooperation in confiscation matters which the respondents have not explained as such, but which, in the opinion of the researchers, nevertheless should be deemed as having influence on that process (§ 2.3). These concern practical execution on the one hand, but, on the other hand, several bottlenecks can be mentioned against the background of the extension of international and European legislation, such as non-compliance with applicable rules laid down in that legal framework, or those arising from legal barriers to international cooperation in confiscation matters (§ 2.4).

### **2.1. Taking stock of bottlenecks**

In taking stock of the factors which, according to the respondents, have a negative effect on the process of international cooperation in confiscation matters, we examined bottlenecks in the various bilateral cooperative relations which are directly connected to the process of international cooperation. In addition, attention was paid to causes and reasons in national (confiscation) practice which affect the bottlenecks in the process of international cooperation. This stock-taking showed that bottlenecks identified are not, or only to a limited extent, linked to the stages of the confiscation process and/or the specific bilateral cooperative relations. Although, in certain parts, bottlenecks or causes and reasons can be pointed out which are indeed related to a specific stage or a certain cooperative relationship, most of the important bottlenecks are general in nature.

### **Bottlenecks in bilateral cooperative relations**

Regarding the bilateral cooperative relations of the Netherlands with Belgium, Spain, Turkey and the United Kingdom, a rough idea emerges from the stocktaking, naturally based on the experience and perceptions of the respondents. The 'bilateral idea' can be summarised as follows.

The relations between the Netherlands and Belgium can generally be considered good to very good. Important factors in this context appear to lie in the common language area, geographical and cultural proximity and the close contacts between the expertise centres of the two countries (BOOM and COIV). The relations between the central authorities are good as well. Where

problems arise, they are usually related to freezing orders/seizure or execution, seldom or never to the investigation stage. A specific bottleneck mentioned is the regularly occurring scanty substantiation of Belgian mutual assistance requests relating to confiscation. As the cause of the bottlenecks, the respondents mentioned the limited priority given to confiscation in both countries.

The relations between the Netherlands and the United Kingdom are also experienced as good. According to the respondents, language problems usually do not occur. In studying the files, however, it became evident to the researchers that unprofessional translations of the documents into English sometimes contain irritating linguistic errors, and that professional translations sometimes misrepresent specific legal terms relating to a confiscation matter. The substantiation of mutual assistance requests relating to confiscation is in order, even though there are complaints from the British side about the wording in so far as it relates to the issue of the (ownership) relationship between the suspect/convicted person and the objects to be seized. The differences between the legal systems, especially on the part of the Netherlands, are considered as a complicating factor, but this does not seem to hinder cooperation very much in day-to-day practice. Dutch respondents experience the British organisation of the confiscation of the proceeds of crime as complex because of the multitude of implementing organisations involved. British respondents point out what in their view is the laconic attitude of the Netherlands with respect to asset sharing.

In relation to Turkey, the Netherlands acts mainly as the requesting state and not the requested state. Regarding the cooperative relations with Turkey, Turkish respondents state that the framing of Dutch mutual assistance requests is inadequate. On the part of the Netherlands, there are different opinions on the depth of the investigation conducted at the request of the Netherlands. As far as the way in which people address one another is concerned, it is striking that the Turkish respondents sometimes consider the Dutch manner of operation as haughty and impatient. According to Dutch respondents, communication difficulties also occur if Dutch police officials directly contact the Turkish judges involved. To make the cooperation successful, the Turkish authorities need to be given insight in good time into the matter on which the countries are to cooperate, and the communication should run as far as possible between persons with equivalent positions. In practice, the cooperation generally seems to run satisfactorily.

With respect to Spain, the Netherlands also acts mainly as the requesting state. Respondents point out that the execution of mutual assistance requests in Spain takes relatively a lot of time, the contacts are formal and the Spanish authorities hardly ever request additional explanation if a mutual assistance request is inadequately substantiated. Dutch respondents experience that Spanish authorities do not give any priority to international cooperation (in confiscation matters). In addition, it is difficult for the Netherlands to contact the persons in Spain who are directly involved in executing requests, for example because communication is usually possible only in

Spanish. They also state as well that there is hardly any feedback from Spain on the execution of a request. In addition, there is an insufficient view in the Netherlands of the way in which legal shape is given to the powers required for confiscation.

### **Generic bottlenecks**

From the perspective of international cooperation, several bottlenecks are 'generic' in nature. These bottlenecks occur in most or even all of the cooperative relations studied.

#### *Inadequate substantiation and framing of mutual assistance requests*

The substantiation and framing of mutual assistance requests relating to confiscation is flawed. Not enough relevant information is given, and not enough account is taken of the legal requirements applicable in the requested state.

#### *Language barriers*

Language barriers play a part in practically all the cooperative relations studied. Mutual assistance requests are usually translated into the language of the requested state by a professional interpreter, but the translation is not always adequately in line with the (legal) terminology used in the requested state. Furthermore, the knowledge and material expertise of interpreters is not always sufficient *and* sufficiently verifiable when it comes to dialects in a foreign language.

#### *Cultural barriers*

The lack of intercultural communication competencies on the part of the cooperating partners and the communication routes available to them proves to be a bottleneck. This bottleneck is expressed in the fact that, in practice, not enough account is taken of the expectations foreign cooperating parties have of each other regarding the way in which they want to be treated. If communication takes place in the process of international cooperation between persons whose positions are on different levels, this can be an obstacle. It proves difficult to rate the value of the quality and yield of services provided by foreign agencies and persons during the investigation, confiscation and execution stages.

#### *Insufficient insight into the chain of cooperation*

Formally, the cooperation between agencies involved in an international confiscation matter is adequately regulated. A major bottleneck is that the working method of central authorities is experienced as inert, non-transparent or unclear, partly as a result of the long processing time of mutual assistance requests. Consequently, current insight is frequently lacking into the progress of the execution of a mutual assistance request. Regarding all cooperative relations studied, practically all respondents pointed out the fact that in the practice of confiscation matters, the police and judicial authorities work in separate circuits: each with its own working culture, performance criteria and views on confiscation as a weapon in the fight against

organised crime. Because of this, problems regularly occur with respect to treatment and communication, sometimes aggravated by cultural barriers.

*Successful cooperation in confiscation matters depends (too much) on personal contacts*

Successful cooperation in executing a mutual assistance request – in all stages of the confiscation procedure, but particularly in the seizure and execution stages – is linked to personal contacts. The building of personal relationships, preferably through meetings, was a success factor in all countries studied. In contrast, the lack of a personal network, or the lack of incentives to build and maintain a personal network, hinders the practice and constitutes a bottleneck in international cooperation in confiscation matters.

*International organisations play no or hardly any role*

In the current practice of international confiscation matters, limited use is made of the expertise and services of the Europol/Interpol channel, or of other internal organisations and services. This has more to do with the fact that international organisations are often experienced as bureaucratic, slow and formal, rather than lack of familiarity with the possibilities of those services or the provision of information regarding financial investigation.

*Lack of international agreements: custody and management, asset sharing, processing times*

Practice in the seizure and execution stages of the confiscation procedure is hindered by the lack of unambiguous agreements on the custody and management of seized objects and assets. Each of the countries studied has its own rules and procedures in this field, which are often not sufficiently known in the requesting state. The fact that no clear and binding agreements on asset sharing are in force at present is also a burden on international cooperation between judicial authorities. Finally, no clear, widely accepted and applied standards are available for processing times of mutual assistance requests.

## **2.2. Stocktaking of cause and reasons**

No clear distinction can be made on the basis of the research results between the bottlenecks in international cooperation in confiscation matters and their causes and reason. The respondents explained the causal connections only to a limited degree. The following causal connections were mentioned with respect to the major bottlenecks:

- The lack of knowledge of and experience with the legal systems of the countries with which cooperation takes place leads to an inadequate, flawed framing of mutual assistance requests.
- The inadequate securing of acquired knowledge in the organisation and the lack of transfer of knowledge between organisations results in (i) many police and judicial staff having too little specific knowledge of (the rules relating to the organisation of) international cooperation in confiscation matters and (ii) fragmentation of the limited expertise available.

- No or insufficient recognition of cultural differences – for example regarding the need for the personal presence of a public prosecutor during a work visit to another country – delays the processing time of a mutual assistance request.
- Lack of experience with and insight into intercultural competencies results in the inadequate explanation of expectations of international cooperation.
- The working method of central authorities is inert and non-transparent, which, for example often makes the processing times of mutual assistance requests too long and prevents insight into the progress of the execution of a mutual assistance request.
- The usually long processing time of confiscation matters leads to (i) loss of relevant knowledge and network, partly due to the frequent interim rotations of staff, (ii) relocation of the suspect's assets, in so far as they have not already been attached, and (iii) an increase in the willingness to accept a settlement, whereas settlements are usually poorly understood by requested states which have frozen and seized assets at an early stage.
- The scant (material and immaterial) investments by the police and judicial authorities in the planning and financing of work visits abroad, as well as in building and maintaining formal network contacts, makes existing contacts mostly dependent on individuals.
- Police and judicial authorities devote little attention to the management and securing of knowledge and experience present with their own organisations or departments, which causes expertise to disappear or at least become less easily available.
- The aforementioned inadequate deployment of available persons with knowledge of financial investigation in the Netherlands is blamed on (inadequate anticipation of) little advancement within Financial Support Bureaus (BFOs), career prospects outside the police and problems in the flowback from national to regional sections.
- The perception of Europol and Interpol as bureaucratic and slow-operating agencies, as well as lack of familiarity with the specific services of these agencies, has resulted in little use being made of these channels in practice.
- The lack of clear agreements on asset sharing is sometimes a reason for not entering into international cooperation. The fact that the rules and procedures of the requesting and requested states are not sufficiently known sometimes results in lack of clarity with respect to the management of confiscated objects.
- A lack of registration and the (inadequate) quality of the existing registration systems results in an inadequate overview of the practice of cooperation in international confiscation matters, and sometime hinders a successful execution of confiscation orders as well.

### **2.3. Further consideration of causes and reasons**

Together, all bottlenecks and their causes and reasons give a gloomy picture from the viewpoint of the organisational preconditions needed for successful international cooperation. The main reason for this is that many of the bottlenecks ascertained prove to be very persistent. A large number of the problems identified did, after all, emerge from the study conducted by the European Union on the basis of the 'Joint action establishing a mechanism for evaluating the

application and implementation at national level of international undertakings in the fight against organised crime'. Although since then, the countries involved have developed several useful initiatives, largely the same problems are still noticeable.

The list of causal connections the respondents mentioned to explain the bottlenecks they identified in the process of international cooperation in confiscation matters can be supplemented and deepened – on the basis of a comparison of the different sources of information, as well as from a synthesising and interpretive point of view.

#### *Bottlenecks and causes, at international and national level*

According to the perception of the respondents, neither the difference between bottlenecks and their causes, nor the distinction between bottlenecks at national and international level is sharp. Several respondents also showed that no sharp dividing line can be drawn between bottlenecks on the one hand and causes and reasons on the other. In addition, the respondents' level of perception, in practically all cases, is based on their knowledge and functioning in their own state. Experiences with problems in national cooperation in confiscation matters are sometimes automatically extrapolated to and thematised as a bottleneck in international cooperation, even though they were *not* actually identified in relation to that international level in the study. Although the respondents identified such bottlenecks in the light of international cooperation in confiscation matters, and situate them at international level, they are often bottlenecks existing mainly at national level, or *also* at national level – outside the context of international cooperation – and should therefore be characterised as causes of bottlenecks rather than as bottlenecks in international cooperation.

It is therefore evident from further consideration of all these bottlenecks in international cooperation in confiscation matters that few bottlenecks actually emerged which relate specifically to the level of international cooperation. Practically all bottlenecks have causes which are rooted in the national organisation of the process of international cooperation. This can be explained by the fact that, in essence, international cooperation in confiscation matters does not have any international organisational framework. International cooperation does, after all, take place *between* the different countries. In addition, responsibility for the implementation of international cooperation at national level may well be assigned to the central authorities, but in practice various agencies are involved in its implementation. Neither the central authorities nor the centres of expertise provide a closely-knit framework for cooperation in and exchange of knowledge for the purpose of confiscation matters. From the field, the central authorities are not viewed as nor deemed influential enough to operate as a 'player' in the practice of international confiscation matters. The significance of international organisations such as Europol and Interpol – which could potentially form an actual organisational framework at international level – proves also to be limited in that respect for the time being. Where bottlenecks occur – and particularly where persistent bottlenecks are concerned – this is usually connected with and caused by the national (preconditions of) organisation of the process of international cooperation.



#### *Vision on the significance of confiscation*

Behind most of the causes and reasons mentioned by the respondents to explain major bottlenecks in international cooperation in confiscation matters, there is a feeling that confiscation is still given little priority as a weapon in the fight against internationally organised crime. This affects the international and European level, but applies at national level mostly to the judiciary, the public prosecution service and especially the police. This indicates a discrepancy between policy formation on the one hand and policy implementation on the other. Politically, there seems to be some support – at European level as well as in the Netherlands – for making intense efforts to confiscate the proceeds of crime, both nationally and internationally, but, apparently, not much of this is noticeable yet at implementation level. European institutions, the national governments and the central authorities therefore lack an explicit vision on the significance of confiscation in the fight against organised crime and – as follows logically from this – a clear mission to increase its use for the purpose of international confiscation matters. This has a demotivating effect in practice, according to the research results, causes problems in the chain of cooperation and hinders the accumulation and exchange of knowledge.

#### *Accessibility and quality of information*

Various electronic sources of information are available at national and international level to collect information with which an international mutual assistance request for confiscation can be prepared. These sources prove sometimes to be unknown and are not usually used systematically, despite a widely-felt need for information at execution level, and despite the fact that the substantiation and framing of mutual assistance requests is regularly flawed in practice. It is therefore interesting to ascertain that the respondents did not consider the accessibility and quality of information as a bottleneck. The fact that many respondents express their need for information, but apparently do not fully use the sources of information already available, indicates the need for a more logical and consistent management of information which specifically supports the practice, and brings together expertise in the fields of international cooperation *and* confiscation from the police and judicial authorities. The importance of practically usable and widely available information to facilitate international cooperation in confiscation matters has been recognised for a long time. In the 'Joint Action on money laundering' (1998), the then Member States of the European Union agreed to prepare user-friendly guides. This agreement has not been adequately kept.

## **2.4. Legal perspective**

In addition to requirements relating to national legislation, European legislation includes several practical standards relating to the organisation of execution practice, and expresses the fact that a certain expectation pattern exists within the European Union with respect to international cooperation in confiscation matters. That pattern is important for the cooperative relations between the Netherlands, Belgium, Spain and the United Kingdom. For relations with Turkey,

European legislation has a meaning with a view to the possible accession of that country to the European Union.

Apart from the requirements relating to the organisation of national legislation and simplified representation, European legislation encompasses the following obligations:

- a) Member States should work more diligently in several respects in providing legal assistance in the identification, tracing, freezing, seizure and confiscation of assets. It is, for example important that:
  - providing legal assistance is given the same priority as the taking of similar measures in national proceedings;
  - the settlement of formalities and processing of any additional mutual assistance requests which are necessary should run as quickly as possible;
  - the requesting Member State is adequately informed about – obstacles in – the course of the handling of a mutual assistance request.
- b) Member States which make a request for legal assistance to another Member State ensure that this request is concrete and substantiated, in accordance with the applicable rules.
- c) Member States should take measures to guarantee an efficient handling of mutual assistance requests, for example by making a user-friendly guide available, encouraging direct contacts between the actors involved and by providing appropriate training courses.

Compliance with these – rather open – standards, as argued in this study, is not a matter of course within the cooperative relations studied. The listed bottlenecks in international cooperation can be characterised partially as failure to comply with (part of) European legislation. Systematic guarantees for compliance with this legislation are lacking or inadequate.

It must be ascertained as well that no direct consequences are attached to non-compliance or inadequate compliance with the European rules. This is linked with two circumstances. First of all, it appears that within the European Union, the previously pronounced attention for the practical aspects of international cooperation has weakened. This is not expressed because the binding nature has been removed from the relevant rules, but is due to the fact that the rules enacted later are primarily aimed at development and application of the principle of mutual recognition in confiscation matters. That mainly takes the form of obligations for Member States to organise national legislation so that cooperation in the (near) future can take place on the basis of that principle in order to allow cooperation within the European Union to run more simply and efficiently. The older and new European rules still serve the same purpose as far as that is concerned, but in the current European rules, there is no accent on the organisation of execution practice, and with that, the signal to the Member States to pay systematic attention to international execution practice has become weaker. Secondly, there is no *follow up* to the evaluation study conducted in 1999-2001 on the basis of the 'Joint Action establishing a mechanism for evaluating the application and implementation at national level of international under-

takings in the fight against organised crime' (1997). Although the Member States have to report on the implementation of the 'Framework Decision on money laundering' – this procedure has not been completed – the reports are not yet in the nature of a systematic follow-up study into the current functioning of the practice of international cooperation and into the implementation of the recommendations drafted on the basis of the aforementioned evaluation study. Supervision from the European Union of compliance with the practical standards is limited.

If the existence of some of the bottlenecks identified in international cooperation in confiscation matters can be traced to non-compliance or inadequate compliance with legally binding European standards, it is plausible to conclude that a solution for those bottlenecks can be found in promoting compliance with those practical standards. This could include further development and concretisation of the existing practical standards and/or toughening the supervision of compliance with them. Testing these possible solutions could be well combined with the (further) advancement of the principle of mutual recognition in confiscation matters.

Finally, the study shows that a number of bottlenecks are connected with the powers and formalities arising from the framework of international treaties and conventions and European rules. Although an expansion of some parts of that framework is conceivable and can also be considered desirable – for example as far as the development of a standard for the framing of mutual assistance requests is concerned, or rules relating to cooperation with respect to civil confiscation – it cannot be determined that essential legal rules are lacking. The bottlenecks discussed here, such as the formal and mandatory intervention of central authorities, have a more organisational than legal connotation. The solution of such bottlenecks requires adjustments to the organisation of the cooperation process, rather than the amending or supplementing of legal rules and regulations.

### **3. Possible solutions**

Partly on the basis of suggestions by the respondents, three possible solutions have appeared on the boards with which most of the bottlenecks can be removed or reduced:

- highlighting the importance of a well-oiled organisation of the cooperation process in confiscation matters in the fight against internationally organised crime;
- supplying knowledge, not only about the relevant legal aspects, but also – and especially – about the practical realisation of international cooperation in confiscation matters;
- directing practical realisation on the basis of two primary objectives: facilitation and monitoring.

The possible solutions outlined here will initially have to be worked out and implemented in the countries involved in international cooperation in confiscation matters. To enable this, the necessary (policy) choices will have to be made. The focus is essentially on three dilemmas:

Which tasks should be organised at national level and which at international (European) level? Which tasks – at national level – are to be organised centrally or decentralised? To what extent does the process of international cooperation have to be organised formally, or is room to be left for informal initiatives and courses of action? With a view to the observation that many bottlenecks in international cooperation in confiscation matters and their causes have proved very persistent, it is important to emphasise that not only (policy) choices have to be made, but compliance with agreements made also needs to be supervised at international *and* national level. In the past decade, the situation seems to have worsened rather than improved. The European institutions and national central authorities have a task in reversing this development.

Even though the focal point in realising improvements in the cooperation process lies at national level, the international agencies involved can also make a contribution. The role of the European Union in the context of European legislation has already been discussed. It should not only be emphasised here that agencies such as Europol and Eurojust can play a clearer role in execution practice, but also that they can fulfil an important facilitating function. Precisely because these agencies have brought together specialists in the field of international cooperation from all Member States, they would not only be able to set up a practical, useful network and fulfil a network function, but could also convert the expertise they have gathered into actual tools, such as user-friendly guides (European *and* for each country). Although Europol and Eurojust are already developing the necessary initiatives in this area, they have thus far proved inadequately able to bring the added value of their products to the attention of their prospective customers.



## Literatuur

- Adamoli, S. (2000).  
Organised crime and money laundering trends and countermeasures: A comparison between western and eastern Europe. In: P. C. van Duyne, V. Ruggiero, M. Scheinost & V. Vallienburg (Eds.), *Cross-border crime in a changing Europe*. Tilburg: Tilburg University.
- Balzer, A. J. (1996).  
International police cooperation: Opportunities and obstacles. In: M. Pagon (Ed.). *Policing in central and eastern Europe: Comparing Firsthand Knowledge with Experience from the West*. Ljubljana: College of Police and Security Studies.
- Bik, R. G. C. (2004).  
*Visie Nederlandse politie op aanpak zware of georganiseerde criminaliteit n.a.v. verschijning nationale dreigingsbeeld*. Zeist: Uitgeverij Kerckebosch.
- Bik, R. G. C., Kastel, J. A. P., van (2004).  
*Nationaal dreigingsbeeld zware of georganiseerde criminaliteit, nota OM en nota RHC*. Zeist: Uitgeverij Kerckebosch.
- Boer, M.G.W. den (2004).  
*Out of the Blue: Police Perspectives on Europe, Governance and Accountability*. Inaugurele rede VU Amsterdam.
- Boer, M.G.W. den (1999).  
'Internationalization : A Challenge to Police Organizations in Europe'. In Mawby, Rob (ed.). *Policing Across the World : Issues for the Twenty First Century*. London: UCL Press, p. 59-74.
- Boer, M.G.W. den, Orie, A.M.M en Sjocrona, J.M. (1997).  
'The Criminal Justice System Facing the Challenge of Organised Crime'. In *The Criminal Justice Systems Facing the Challenge of Organised Crime. International Review of Penal Law*. Toulouse: Erès. p. 575-620.
- Boer, D. ten (2004).  
*De afhandeling van internationale rechtshulpverzoeken in Nederland*. Universiteit Twente: scriptie.
- Borgers, M.J. (2001).  
*De ontnemingsmaatregel*, diss. KUB, Den Haag: Boom Juridische uitgevers.

- Borgers, M.J. (2005).  
De implementatie van het Europese bevroingsbevel en de systematiek van rechtsbescherming en rechtseenheid', *Nederlands Juristenblad*, p. 1455-1459
- Bruinsma, G. J. N., Bunt, H. G. van de, Haen Marshall, I. (2001).  
*Met het oog op de toekomst: Verkenning naar de kennisvragen over misdaad en misdaadbestrijding in 2010*. Rotterdam: Mantén.
- Bunt, H. van de, Schoot, C. van der (2003).  
*Prevention of Organised Crime: A situational approach*. Den Haag: WODC.
- Council of the European Union (2004).  
*Instruments on judicial cooperation in criminal matters within the third pillar of the European Union, and other essential international instruments on judicial cooperation*. Brussel: General Secretariat, DG H III Justice and Home Affairs (16-04-2004).
- Daams, C.A. (2003).  
*Criminal Asset Forfeiture*, diss. KUN, Nijmegen: Wolf Legal Publishers.
- Denza, E. (2003).  
'The 2000 Convention on Mutual Assistance in Criminal Matters', *Common Market Law Review*, p. 1047-1074.
- Directoraat-generaal Belastingdienst (2001).  
*Besluit 'Samenloop belastingheffing en strafrechtelijke ontneming'*, nr. DGB2001/602M.
- Faber, W., & Nunen, A. A. A. van (2002).  
*Het ei van Columbo? Evaluatie van project Financieel onderzoeken*. Oss: Faber organisatievernieuwing.
- Fauconnier, G. (1986).  
*Algemene communicatietheorie. Een overzicht van de wetenschappelijke theorieën over communicatie*. Leiden: Martinus Nijhoff.
- Fijnaut, C., Spapens, T., & Daele, D van (2005).  
*De strafrechtelijke rechtshulpverlening van Nederland aan het buitenland: de politieke discussie, het juridisch kader, de landelijke organisatie en de feitelijke werking*. Apeldoorn: Politie en Wetenschap. [te verschijnen]
- Hert, P. de (2004).  
'Trends in Europese politieke en justitiële informatiesamenwerking', *Panopticon*, p. 26-56
- Hert, P. de (2004).  
'Het einde van de Europese rechtshulp. De geboorte van een Europese horizontale strafprocesruimte', *Justitiële Verkenningen*, nr. 6, p. 96-118.
- Kastel, J. A. P., van (2004).  
*Presentatie van voor de nationale recherche kenmerkende ontwikkelingen en onderzoeken*. Zeist: Uitgeverij Kerckebosch.
- Kilchling M. & Kaiser G. (red.) (1997).  
*Möglichkeiten der Gewinnabschöpfung zur Bekämpfung der Organisierten Kriminalität*, Freiburg i. Br.: Max Planck-Institut für ausländisches und internationales Strafrecht.

- Kilchling M. (2001).  
 'Tracing, Seizing and Confiscating Proceeds from Corruption (and other Illegal Conduct) Within or Outside the Criminal Justice System', *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice*, p. 264-280.
- Kleemans, E.R., Bienen, M.E.I., Bunt, H.G. van de (2002).  
*Georganiseerde criminaliteit in Nederland. Tweede rapportage op basis van de WODC-monitor*. Den Haag: WODC.
- Kleemans, E.R., Berg, E.A.I.M. van den, Bunt, H.G. van de (1998).  
*Georganiseerde criminaliteit in Nederland; rapportage op basis van de WODC-monitor*. Den Haag: WODC.
- Lamp, R. (2000).  
*Misdaadvermogen en het internationaal strafrecht*, diss. UU, Deventer: Gouda Quint.
- Landen, D. van der (2004).  
 'Voordeelsontneming', *Nederlands Juristenblad*, p. 2239-2242.
- Levi, M., & Osofsky, L. (1995).  
*Investigating, seizing and confiscating the proceeds of crime*. Londen: Police Research Group.
- Maat, L. (2002).  
 'De jurisprudentie van de Hoge Raad is steeds gunstig geweest: interview met Bernard Streefland'. *Opportuun*.
- Mors, J. H., ter. (2004).  
*Delen is vermenigvuldigen*. Zeist: Uitgeverij Kerckebosch.
- Nelen, J. M., & Sabee, V. (1998).  
*Het vermogen te ontnemen: Evaluatie van de ontnemingswetgeving*. Den Haag: WODC.
- Nieuwenhuijsen, P. (2004).  
*Opsporen en tegenhouden van georganiseerde criminaliteit: Richtinggevend document voor de Nationale Recherche*. Driebergen: KLPD.
- OECD (1997).  
*Evaluation of laws and systems in FATF members dealing with asset confiscation and provisional measures*. <http://cryptome.quintessenz.org/mirror/fatf-eval.htm>.
- Openbaar Ministerie (2004).  
*Jaarverslag 2003*. cs.
- Oomen, Ph., Frederikse, R., Schildmeijer, R. en Zengerink, E. (2004).  
*Monitor Criminaliteit Bedrijfsleven 2004. Feiten en trends inzake aard en omvang van criminaliteit in het bedrijfsleven*. Den Haag: WODC.
- PACO. (2001).  
*Confiscation of proceeds from crime in south-eastern Europe*. Strasbourg: Council of Europe.
- Pawson, R. en Tilley, N. (2002).  
 Realist Evaluation Bloodlines. *American Journal of Evaluation*, 22 (3) p. 317-324.



- Peers, S. (2004).  
 'Mutual Recognition and Criminal Law in the European Union: Has the Council Got It Wrong?', *Common Market Law Review*, pp. 5-36.
- Performance and innovation unit. (2000).  
*Recovering the proceeds of crime*. <http://www.number-10.gov.uk/su/criminal/recovering/contents.htm>.
- Raad voor de Rechtspraak. (2004).  
 Brief *Onderzoeksrapport ontneming*, kenmerk UIT 3920/ONTW WSK aan dhr. Dessens. dd. 25 mei 2004.
- Rapportage Internationale Coördinatie Centra*.  
*Onderzoek naar de werking van de Internationale Coördinatie Centra* (19 september 2001).
- Rozie, J. (2005).  
*Voordeelsontneming*, diss. UIA, Antwerpen: Intersentia.
- Schaap, C., Bruin, B., & Vliet, B. van (2004).  
*Evaluatie grote ontnemingszaken*. Capelle aan den IJssel: SBV.
- Shadid, W. (2000).  
 'Communicatieve competentie in interculturele communicatie', *P&M* 90, p. 5-14.
- Sjöcrona & Orie (2002).  
*Internationaal strafrecht vanuit Nederlands perspectief*, Deventer: Kluwer.
- Sheridan, K. (2001).  
*The Donald MacKay Churchill Fellowship for 2001 to review Asset Confiscation (Proceeds of Crime) Management Models in International Police jurisdictions in order to identify an effective model for implementation in the Australian Criminal Justice System*. Winston Churchill Memorial Trust of Australia.
- Special Reviews (2003).  
*Report on public sector agencies: Results of special reviews*. Victoria: Government Printer.
- Stessens, G. (1998).  
 'De wet van 20 mei 1997 betreffende de internationale samenwerking inzake de tenuitvoerlegging van inbeslagnemingen en verbeurdverklaringen: een kritisch onderzoek', *Rechtskundig Weekblad* 1997-1998, 9 mei 1998, pp. 1273-1285.
- Terazza (magazine Het Nieuwsblad). (2004).  
*De toekomst van Vlaanderen: Ferrari's staan te verkommeren*, dd 17 en 18 juli 2004. Groot-Bijgaarden: VUMregie.
- Thomas, F. (1997).  
 'De wet van 20 mei 1997 betreffende de internationale samenwerking inzake de tenuitvoerlegging van inbeslagnemingen en verbeurdverklaringen: een verdere doorbraak van de primaire rechtshulp in strafzaken', *Panopticon*, pp. 559-573.
- Transcrime (2001).  
*Transparency and money laundering: Study of the regulation and its implementation, in the EU member states, that obstruct anti-money laundering international co-operation (banking/financial and corporate/company regulative fields)*. European Commission.

Transcrime (2000).

*Euroshore: Protecting the EU financial system from the exploitation of financial centres and off-shore facilities by organised crime.* European Commission.

Triandis, H.C. (2000).

'Culture and Conflict', *International Journal of Psychology*, 35(2), p. 145-152.

Vermeulen G. (2004).

'Internationaal strafrechtelijke aspecten bij beslag en verbeurdverklaring', in:

D. Vandermeersch e.a., *Beslag en verbeurdverklaring van criminele voordelen. Saisie et confiscation des profits du crime*, Antwerpen: Maklu, p. 263-330.



## **Bijlagen**



## Bijlage 1

### Beschrijving van de onderzoeksaanpak

In het onderzoek zijn twee clusters van onderzoeksvragen beantwoord. Het eerste cluster onderzoeksvragen heeft betrekking op de wijze waarop de internationale samenwerking in ontnemingszaken in de praktijk verloopt. Het gaat daarbij allereerst om het in kaart brengen van het proces van internationale samenwerking.

- Ter zake waarvan wordt er samengewerkt?
- Wie zijn bij de samenwerking betrokken?
- Hoe is het proces van samenwerking ingericht?

Voorts is het nodig om vast te stellen welk cijfermateriaal beschikbaar is om betrouwbare uitspraken te kunnen doen over:

- De stand van zaken van inkomende en uitgaande rechtshulpverzoeken (aantal en aard van zaken, per fase in de ontnemingsprocedure);
- De resultaten van die verzoeken (geslaagd, mislukt, andere uitkomsten);
- De verdeling van kosten en baten van ontnemingsprocedures over de verzoekende en de aangezochte staten.

In het kader van deze onderzoeksvragen wordt getracht na te gaan hoeveel internationale rechtshulpverzoeken met betrekking tot ontneming de Nederlandse staat in de periode 2000 – 2005 heeft ontvangen dan wel heeft doen uitgaan, alsmede wat de omvang en waarde is van de voorwerpen en tegoeden waarop (conservatoir) beslag is gelegd en/of die zijn ontnomen.

Het tweede cluster onderzoeksvragen betreft de knelpunten die optreden in het proces van internationale samenwerking.

- Wat zijn de belangrijkste knelpunten bij internationale ontneming:
  - vanuit het perspectief van de betrokken Nederlandse organisaties?
  - vanuit het perspectief van de betrokken buitenlandse organisaties?
- Wat zijn de belangrijkste oorzaken van/redenen achter deze knelpunten? Bijvoorbeeld:
  - juridische barrières
  - verschillen in confiscatievormen
  - organisatorische barrières/inrichtingskwesties
  - deskundigheid, toegankelijkheid, beschikbaarheid en kwaliteit van kennis en informatie

- Hoe lang worden deze knelpunten al geconstateerd? Wat is – bijgeval – de verklaring voor de persistentie van bepaalde knelpunten?
- Op welke manier zouden deze knelpunten in de nabije toekomst kunnen worden opgelost?
- Op welke manier kan bereikt worden dat de internationale ontnemingspraktijk in de nabije toekomst een transparant en efficiënt proces wordt?

Het onderzoek, uitgevoerd van oktober 2004 tot en met juni 2005, is volgens een ‘multi methode – multi actor’ aanpak opgezet. Er is gebruik gemaakt van diverse informatiebronnen en verschillende manieren van gegevensverzameling om uitspraken te kunnen doen over de gang van zaken bij de internationale samenwerking in ontnemingszaken, de knelpunten die zich daarbij voordoen en de gevolgen van de internationale samenwerking voor het ontnemen van wederrechtelijk verkregen voordeel. Hierna wordt ingegaan op de methoden die zijn gebruikt om de gegevens te verzamelen waarmee de onderzoeksvragen zijn beantwoord.

#### *Literatuur- en documentstudie*

Voor de literatuur- en documentstudie zijn verschillende typen bronnen gebruikt met betrekking tot (i) de organisatie van het proces van internationale samenwerking bij ontnemingszaken, en (ii) de relevante wet- en regelgeving (internationale verdragen; regelgeving vanuit de Europese Unie; uitvoeringswetgeving in de betreffende landen): wetenschappelijke studies over ontneming, internationale politieke en juridische samenwerking en georganiseerde criminaliteit, relevante Nederlandse vakbladen en nieuwsbrieven, alsmede nationale wetgeving, verdragsteksten, documenten van de Raad van de Europese Unie, (ontwerp)kaderbesluiten van de Europese Unie. Om inzicht te krijgen in de werkingspraktijk van de verschillende politieke en justitiële organisaties zijn websites, jaarverslagen, beleidsdocumenten en nota's bestudeerd. Tevens zijn de informatiebronnen geraadpleegd die de Nederlandse respondenten naar eigen zeggen gebruiken om zichzelf te informeren in het kader van internationale ontnemingszaken.

Met behulp van de literatuur- en documentenstudie is inzicht verkregen in de organisatie van het proces van internationale samenwerking, de internationale wet- en regelgeving en de vigerende ontnemingswetgeving in de onderzochte landen. Voor Nederland, het Verenigd Koninkrijk en België bleek deze wetgeving goed toegankelijk. In Spanje en Turkije was dat niet het geval. Turkse websites en wetteksten waren alleen in het Turks toegankelijk. De Turkse respondenten hebben de relevante wetteksten opgesomd en uitgelegd in de enquête. De Spaanse websites bleken niet toegankelijk of bevatten geen bruikbare informatie. Ondanks herhaald verzoek hebben de Spaanse autoriteiten, noch de Spaanse respondenten informatie aangeleverd. De Spaanse liaison officer bij Europol heeft de onderzoekers van een korte samenvatting van de Spaanse ontnemingsprocedure en –wetgeving voorzien.

#### *Enquête*

Onder de betrokken centrale autoriteiten, politieke en justitiële organisaties in België, Spanje, Turkije en het Verenigd Koninkrijk is een uitvoerige schriftelijke enquête uitgezet. In de defini-

tieve versie van de enquête (zie bijlage 4) wordt gevraagd naar: (i) nationale ontnemingswetgeving en organisatie, (ii) de praktijk van internationale samenwerking in ontnemingszaken; en (iii) knelpunten, succesfactoren en ervaringen met betrekking tot internationale samenwerking in ontnemingszaken. Alle personen zijn benaderd op persoonlijke titel via e-mail of brief. De contactgegevens zijn met name verkregen via CARIN. Daarnaast zijn personen aangeschreven die als gereputeerd deskundige werden genoemd door collega's uit eigen land of uit het buitenland. Niet alle personen hebben uiteindelijk de enquête ingevuld geretourneerd.

In totaal zijn negentien enquêtes uitgezet, waarvan er negen compleet ingevuld zijn geretourneerd (respons 47%).<sup>56</sup> In onderstaande tabel is de respons op de enquête nader inzichtelijk gemaakt.

Land	N benaderd	N gereageerd
België	4	2
Spanje	4	1
Verenigd Koninkrijk	6	3
Turkije	5	3

De enquête is oorspronkelijk in het Nederlands gesteld en in het Engels vertaald door het Talencentrum van de Universiteit van Tilburg. Vervolgens is de vertaling door de onderzoekers zelf gecorrigeerd waar het specifieke juridische aspecten en/of terminologie betrof. Tenslotte is de Engelstalige tekst – waar nodig – bijgesteld door een in de ontnemingsmaterie deskundige 'native speaker'.<sup>57</sup> Aangezien de respondenten het Engels in voldoende mate beheersten, is afgezien van een Spaanse en Turkse vertaling van de enquête. De mogelijkheid is geboden om de vragen in het Engels, Frans, Duits, Spaans, Turks of Nederlands te beantwoorden. Alle respondenten (met uitzondering van de Belgische) hebben echter in het Engels geantwoord.

### *Interviews*

Er zijn zesentwintig face-to-face interviews gehouden met sleutelfiguren bij betrokken politieke en justitiële diensten, zowel in Nederland als in elk van de vier andere landen. De interviews zijn in semi-gestructureerde vorm afgenomen: uitgangspunt vormde een vragenlijst die is afgeleid van de enquête. De respondenten is in het bijzonder gevraagd naar hun eigen rol in het proces van internationale samenwerking in ontnemingszaken, alsmede naar de knelpunten en succesfactoren die zich in hun beleving voordoen in de opsporings-, beslagleggings- en executiefasen van de ontnemingsprocedure. In sommige interviews zijn specifieke aandachtspunten aan de orde gebracht. Bij rechters/rechter-commissarissen waren dat bijvoorbeeld: (i) de consistentie van de zaak; (ii) het concrete informatiegehalte van het ontnemingsdossier; (iii) de bejegening-relatie tussen zittende magistratuur, staande magistratuur en politie/opsporingsdiensten. De

56. In het geval meer dan een persoon binnen een organisatie was benaderd, is de vragenlijst ingevuld door één respondent namens die organisatie.

57. De onderzoekers zijn veel dank verschuldigd aan Jill Thomas, Financial Crime Unit, Serious Crime Department-SC4, Europol voor haar snelle en gedetailleerde commentaar op de Engelstalige tekst van de enquête.



respondenten van Europol en Eurojust zijn specifiek bevraagd op (i) de positie van het Europol/Eurojust kanaal in het stimuleren van internationale samenwerking; (ii) de rol en betekenis van liaison-officers; (iii) de expertiseopbouw binnen internationale organisaties; (iv) de wijze waarop Europol en Eurojust hun informatiebeheer en kennisontwikkeling vormgeven (op welke manier; met welk doel; in welke systemen).

Naast face-to-face interviews zijn 12 telefonische interviews gehouden.<sup>58</sup> De inhoud van de telefonische interviews varieert. Aan sommige personen zijn dezelfde vragen voorgelegd als bij de face-to-face interviews de leidraad vormden, terwijl andere personen benaderd zijn om op specifieke onderwerpen aanvullende informatie te verwerven. Voor het uitvoeren van de interviews is geen gebruik is gemaakt van tolken. De voertaal tijdens de face-to-face en de telefonische interviews was Nederlands, Engels, of Frans. De bereidheid om medewerking te verlenen aan interviews, zowel face-to-face als telefonisch, bleek overigens groot.

### *Dossierstudie*

In het kader van het onderzoek zijn 7 ontnemingsdossiers in detail bestudeerd om zicht te krijgen op procesinformatie, zoals kwaliteit en doorlooptijd van (aanvullende) internationale rechtshulpverzoeken, toegankelijkheid en kwaliteit van dossiervorming, en specifieke (zaakgerelateerde) knelpunten in de samenwerking. Bij de selectie van de dossiers was een eerste criterium dat er sprake diende te zijn van een samenwerkingsrelatie met België, Turkije, Spanje en/of het Verenigd Koninkrijk. Een tweede criterium was dat de rechtshulpverzoeken zoveel mogelijk betrekking hadden op de verschillende fasen van de ontnemingsprocedure en dat er variatie bestond in de handelingen die van de aangezochte staten gevraagd werd. In al de onderzochte dossiers was Nederland de verzoekende staat. Dossiers waarin Nederland de aangezochte staat was, zijn niet bestudeerd, omdat die in de praktijk (om redenen zoals beschreven in § 3.2) moeilijk te localiseren bleken. In onderstaande tabel is weergegeven voor hoeveel van de bestudeerde dossiers één of meer rechtshulpverzoeken verstuurd zijn naar elk van de geselecteerde buitenland<sup>59</sup>.

Land	N dossiers <sup>60</sup>
België	2
Spanje	3
Verenigd Koninkrijk	5
Turkije	3

De bestudering van de betreffende dossiers heeft plaats gevonden op locatie bij een medewerker van politie of justitie die bij het dossier betrokken (geweest) is. De omvang en inhoud van

---

58. Voorts zijn er zeer veel telefonische contactmomenten geweest met officieren van justitie, parketsecrétaires en beleidsmedewerkers van de arrondissements- en ressortsparketten in het kader van het verzamelen van cijfermatige gegevens. Tijdens deze gesprekken is soms ook aandacht besteed aan en informatie verstrekt over knelpunten in de ontnemingspraktijk.

59. In de dossiers waren ook rechtshulpverzoeken terug te vinden met betrekking tot andere dan de geselecteerde landen.

60. Het aantal telt op tot meer dan zeven omdat in één dossier aan meerdere landen rechtshulp verzocht kan zijn.

dossiers blijken erg uiteen te lopen, evenals de informatiewaarde ervan voor het onderhavige onderzoek. De dossiers bij justitie zijn opgesteld om de grondslag te vormen voor bewijsvoering en strafoplegging in de ontnemingszaak. Relevante uit het buitenland verkregen informatie is opgenomen, alsmede de rechtshulpverzoeken op basis waarvan die informatie is gevraagd. Concrete werkinformatie blijkt niet (eenvoudig) in de dossiers terug te vinden. Hoe lang duurde het voor er een antwoord op het rechtshulpverzoek kwam? Hoeveel telefoontjes en andere contactactiviteiten zijn nodig geweest om een voldoende antwoord te krijgen? Met wie is contact gezocht? Tot op bepaalde hoogte kan dergelijke werkinformatie gevonden worden in de eigen dossiers van politiefunctionarissen of officieren van justitie. Een aantal van hen houdt een logboek bij waarin contacten terug te vinden zijn. Anderen doen voornamelijk een beroep op hun geheugen om zicht te houden op de voortgang van een zaak. Daarnaast hebben politied medewerkers soms zaakevaluaties gemaakt. Omdat de onderzoekers de dossierstudie verricht hebben op locatie bij de betrokken functionaris hebben zij uit gesprekken naast de feitelijke informatie uit het dossier ook inzicht verkregen in het werkproces. De betrokken politie- en justitiemedewerkers blijken een betere informatiebron om knelpunten in de internationale samenwerking bij ontnemingszaken te identificeren dan de dossiers.

Om informatie over doorlooptijden en het resultaat van rechtshulpverzoeken te achterhalen zijn bij het BIRS geregistreerde ontnemingsverzoeken bestudeerd. De doorlooptijd van een rechtshulpverzoek is een indicatie voor efficiënte internationale samenwerking in ontnemingszaken. Onder 'doorlooptijd' wordt hier verstaan: de tijd tussen het moment van uitsturen van het rechtshulpverzoek en het moment waarom de gevraagde informatie wordt ontvangen, dan wel uitvoering van gevraagde handelingen wordt bevestigd. Het BIRS registreert inkomende en uitgaande rechtshulpverzoeken met betrekking tot ontneming in het registratiesysteem LURIS en daarnaast – en zoals gebleken is ten dele – ook handmatig op standaardformulieren. Met behulp van het LURIS-nummer zijn inkomende en uitgaande internationale ontnemingsverzoeken achterhaald met betrekking tot België, Turkije, Spanje en het Verenigd Koninkrijk. In onderstaande tabel is weergegeven hoeveel rechtshulpverzoeken met betrekking tot elk van de geselecteerde landen in LURIS terug te vinden waren.

Land	N rechtshulpverzoeken
België	2
Spanje	7
Verenigd Koninkrijk	8
Turkije	6

### *Expertmeeting*

Voorts is, om nader inzicht te krijgen in de praktijk van het werk van de politie, een expertmeeting georganiseerd. Hieraan hebben vijf personen deelgenomen, werkzaam bij de Nederlandse Politie Academie (opleiding financieel rechercheurs), de Koninklijke Marechaussee, de FIOD-ECD en het regionale politiekorps Haaglanden. Met deze personen is, volgens de opzet van een 'ronde tafel gesprek', een dagdeel gesproken over het 'rondkrijgen' van een internatio-

nale ontnemingszaak / strafrechtelijk financieel onderzoek. Hoe functioneert internationale samenwerking in de praktijk vanuit het perspectief van een financieel rechercheur. Wat gebeurt er achter de schermen? Wat moet men doen om medewerking van buitenlandse politie- en/of justitiediensten te krijgen? Bestaan er verschillende knelpunten in de verschillende fasen van de ontnemingsprocedure?

#### *Cijfermateriaal*

Om inzicht te krijgen in het aantal ontnemingszaken waarbij Nederland in de periode 2000 – 2005 als verzoekende dan wel aangezochte staat betrokken is geweest, is op basis van de standaardformulieren waarop het BIRS inkomende en uitgaande rechtshulpverzoeken met betrekking tot ontneming administreert een verkennende inventarisatie gemaakt van het aantal inkomende en uitgaande rechtshulpverzoeken met betrekking tot ontneming in de periode 2000 – 2005.<sup>61</sup>

Daarnaast is (met autorisatie van het Parket Generaal) op 18 november 2004 een brief gestuurd aan alle officieren van justitie die specifiek met ontnemingszaken zijn belast en als zodanig geregistreerd staan bij het BOOM. In deze brief werd verzocht schriftelijk opgave te doen van:

- het totaal aantal internationale ontnemingszaken (inkomende en uitgaande verzoeken) dat per 1 november 2004 binnen het parket in behandeling was (inclusief parketnummers);
- de aard van de ontnemingszaak (beknpte typering van het strafbare feit) en het object van de samenwerking (bewijsvergaring, beslag, overdracht/overname procedure, overdracht/overname executie);
- de (vermoedelijke) omvang van het te ontnemen wederrechtelijk verkregen voordeel;
- de betrokken instanties in het buitenland;
- de samenwerking met deze instanties (beknpte typering van de wijze waarop de samenwerking verloopt)

Tevens is gevraagd om voornoemde vragen ook en in het bijzonder te beantwoorden voor ontnemingszaken met betrekking tot Turkije, Spanje, het Verenigd Koninkrijk en België.

Uit de respons op de brief bleek dat vrijwel geen enkel arrondissements- en ressortsparket in staat bleek om binnen vier weken de gevraagde informatie te verstrekken. De redenen die hiervoor werden genoemd, lagen – gelet op de geschetste beperkingen van COMPAS en LURIS – voor de hand: de gevraagde gegevens waren niet te genereren uit de geautomatiseerde gegevensbestanden, maar moesten handmatig worden verzameld en dat vergde, aldus de contactpersonen bij de parketten, onevenredig veel personele inzet en tijd. Veel arrondissements- en ressortsparketten gaven aan behoefte te hebben aan een langere responstermijn. Verlenging van de antwoordtermijn leverde uiteindelijk toch nog een beperkte respons op. De oplossing die werd geboden om het tijdsbeslag voor de arrondissements- en ressortsparketten zoveel mogelijk te beperken, was dat medio maart 2005 de parketten die op dat moment nog

---

61. Daarnaast heeft het BIRS in 2000 jaarcijfers geproduceerd over de uitgaande en inkomende rechtshulpverzoeken met betrekking tot ontneming in de periode 1997-1999. Deze opgave is verwerkt in tabel 1 en tabel 2.

geen informatie hadden aangeleverd, was het aanbod van de onderzoekers om de parketten op locatie te bezoeken om in de archieven de ontnemingsdossiers te localiseren, opdat ten minste het aantal, de aard en de omvang van de ontnemingszaken (per 1 november 2004) met betrekking tot Spanje, Turkije, het Verenigd Koninkrijk en België zou kunnen worden vastgesteld. Dit aanbod resulteerde er in dat de meeste parketten toch zelf het aangekondigde speurwerk zijn gaan verrichten.<sup>62</sup> Het tijdsbeslag leek daarmee als knelpunt van tafel, maar tegelijkertijd diende zich een ander probleem aan. De contactpersonen gaven aan dat, niettegenstaande (de bereidheid tot) het speurwerk, het overzicht over de relevante ontnemingsdossiers ontbrak en dat die dossiers niet in voldoende mate konden worden gelocaliseerd. Ondanks de betrokkenheid en bereidheid van de parketmedewerkers hebben de onderzoekers niet kunnen vaststellen dat uiteindelijk alle relevante ontnemingsdossiers zijn getraceerd om de simpele reden dat ook de parketmedewerkers niet met zekerheid wisten te melden of alle ontnemingsdossiers waren aangeleverd. Tijdens de drie locatiebezoeken die de onderzoekers hebben afgelegd bij de parketten die daar prijs op stelden, hebben zij het knelpunt dat internationale ontnemingszaken zeer moeilijk te identificeren zijn ook fysiek kunnen constateren. In deze gevallen konden de onderzoekers niet in de gelegenheid worden gebracht om internationale ontnemingsdossiers te tellen.

---

62. Tijdens het 'speurwerk' door parketmedewerkers is frequent en uitgebreid contact nodig gebleken om het onderzoek onder de aandacht te houden. Over de periode van maart tot en met mei 2005 zijn ruim zeventig van dergelijke telefoongesprekken gevoerd. Ter zake van het arrondissementsparket Maastricht bleken bijvoorbeeld zestien contactmomenten nodig voordat de onderzoeksvragen bij de juiste persoon terecht waren gekomen. Het ressortsparket Den Bosch heeft trouwens in een vroeg stadium schriftelijk te kennen gegeven vanwege de tijdsinvestering niet aan het onderzoek te willen meewerken.



## Bijlage 2

### **Samenstelling begeleidingscommissie**

#### **Voorzitter:**

Prof. dr. J.A.E. Vervaele  
Centrum voor Rechtshandhaving en Europese Integratie  
Universiteit Utrecht, Faculteit rechtsgeleerdheid, G.J. Wiarda Instituut

#### **Leden:**

Mr. dr. D. van der Landen  
De Roos en Pen advocaten, Amsterdam

Mr. E.H. van der Steeg  
Openbaar Ministerie, BOOM

Dr. ir. J.B. Terpstra  
Instituut voor maatschappelijke veiligheidsvraagstukken (IPIT)  
Universiteit Twente, Faculteit bedrijf, bestuur en technologie

Dr. F.W. Beijaard  
Ministerie van Justitie, WODC



## Bijlage 3

### Informanten, respondenten en contactpersonen

De volgende personen hebben een belangrijke inhoudelijke bijdrage geleverd aan het onderzoek door op te treden als respondent (vragenlijst) of als contactpersoon.

Dhr. **J. M. Alvarez Luna**

Cuerpo Nacional de Policia, Madrid

Dhr. **F. de France**

Beleidsmedewerker BIRS, Directie ISAD, Ministerie van Justitie, Den Haag

Dhr. **E. Francis**

COIV, directeur, Brussel

Dhr. **C. Van Heuckelom**

Divisiecommissaris, Belgische federale politie, Brussel

Dhr. **A. Kilic**

Judge and Director General, Ministry of Justice, General Directorate of International Law and Foreign Relations, Ankara

Mw. **E. Özbilgin**

Judge; General Directorate of International Law and Foreign Relations, Ankara

Dhr. **J. Rawlins**

Head of Proceeds of Crime Unit, UK Crown Prosecution Service, London

Dhr. **D. Reeman**

UK City of London Police, DS Financial Investigation Unit, London



Dhr. **P. R. Nieto**  
National Court of Spain, Madrid

Mw. **A. Gallego**  
Ministry of justice, Madrid

Dhr. **G.O. Yarasli**  
Head of MASAK, Ministry of finance, Ankara

Dhr. **G. Balch**  
Crown Prosecution Service, Head of Central Confiscation Branch, London

Dhr. **B. Mejborn**  
General Secretariat, DG H Justice and Home Affairs, Section 3, Judicial cooperation, Brussel.

\*\*\*

In het kader van het onderzoek zijn face-to-face interviews afgenomen met:

Dhr. **K. Plugge**  
Advocaat-Generaal ressortparket Den Haag

Dhr. **J. M. Alvarez Luna**  
Cuerpo Nacional de Policia, Madrid

Dhr. **E. Francis**  
COIV, directeur, Brussel

Mw. **L. Harris**  
Head of Civil Recovery Unit, Edinburgh

Dhr. **N. Geysen**  
COIV, DGJ/DGF/CDGEFID

Dhr. **C. Van Heuckelom**  
Divisiecommissaris, Belgische federale politie, Brussel

Dhr. **J. Tanner**  
UK Assets Recovery Agency, Assistant Director – Policy & Performance, London

**Dhr. A. N. Coskun**

Turkish Embassy, The Hague; former head of Masak, Ankara

**Dhr. C. Jacquier**

Europol, Head of Financial Crime Unit, Serious Crime Department-SC4, The Hague

**Dhr. F. de France**

Beleidsmedewerker BIRS, Directie ISAD, Ministerie van Justitie, Den Haag

**Mw. J. Thomas**

Europol, Financial Crime Unit, Serious Crime Department-SC4, coordinator Criminal Assets Seizure Centre, The Hague

**Dhr. R. J. Manschot**

Eurojust, vice-president, and national member of The Netherlands

**Dhr. J. Huuskes**

Coördinator financiële opsporing, politie Gelderland-midden; voormalig lid kernteam Noordoost Nederland.

**Dhr. G. Venema**

Inspecteur van politie, politieregio Gelderland-Midden

**Dhr. Ch. F.J. Wiegant**

Officier van justitie, Arrondissementsparket 's-Hertogenbosch, Teamleider Eindhoven / Peelland.

**Dhr. R. van der Horst**

Financieel rechercheur, politieregio Amsterdam-Amstelland

**Dhr. J. van Leijen**

Officier van justitie, Arrondissementsparket Amsterdam

**Dhr. J. B. Develing**

Officier van justitie, executieofficier BOOM

**Dhr. F. Vink**

Hoofd bureau financieel onderzoek, politie Zaanstreek-Waterland

**Dhr. C. Caubo**

Bureau financieel onderzoek, politie Limburg Noord en Midden

**Dhr. H. Punt**

civiel-juridisch adviseur BOOM, plaatsvervangend raadsheer gerechtshof Amsterdam

**Dhr. E. van der Steeg**

Legal advisor international affairs (BOOM/BIRS)

**Mw. M. Timpers**

Senior functioneel beheerder Luris, Centrale Justitiele Documentatie

**Dhr. E. Roelofs**

Officier van justitie, Arrondissementsparket Utrecht

**Dhr. H. Mos**

Officier van justitie, Landelijk parket, Rotterdam

**Dhr. H. van den Berg**

Senior parketsecretaris, Landelijk parket, Rotterdam

\*\*\*

Met de volgende personen zijn telefonische interviews gehouden:

**Mw. T. Warmerdam**

IRC Haarlem

**Mw. Fort**

Coördinator IRC Haarlem

**Mw. F. Huizen**

FIOD ECD

**Mw. B. van Beek**

Politie Academie (PKN)

**Dhr. J. A. Alphen**

Landelijk Parket (beleidsmedewerker Internationaal Team Internationale Taken & Expertise)  
EJN contactpunt

**Dhr. W. Eelsing**

Parket-Generaal Den Haag (coördinator Omtranet)

**Mw. F. Hartog**

Rechter-Commissaris, Arrondissementsrechtbank Rotterdam

**Dhr. E. Verbert**

Centrale autoriteit, Ministerie van Justitie, Brussel

**Dhr. G. Sta**

Officier van Justitie, Landelijk Parket; voormalig directeur BOOM a.i.

**Dhr. A. Kaya**

Gepensioneerd directeur-generaal, Ministerie van Justitie, Ankara

**Dhr. R. van Dalen**

Liaison officer, Nederlandse ambassade in Spanje, Madrid

**Dhr. E. Timmers**

Teamleider FIOD Haarlem

\*\*\*

Aan de expertmeeting hebben de volgende personen deelgenomen:

**Dhr. W. Baas**

Politie Haaglanden, Unit Randstad-Zuid, vestiging Den Haag

**Dhr. M. ter Brugge**

BFO KMAR

**Dhr. R. Wertz**

Nederlandse Politie Academie, coördinator researchkunde, afstudeerrichting financiële researchkunde, Apeldoorn

**Dhr. T. Foliant**

FIOD-ECD / DNRI

**Dhr. G. van der Zon**

Politie Haaglanden, Unit Randstad-Zuid, vestiging Den Haag

\*\*\*

Het verzamelen van cijfermateriaal met betrekking tot ontnemingszaken is actief ondersteund door de volgende personen:

Dhr. **J.R. Pinas**,  
Beleidsmedewerker zware criminaliteit / CIE Utrecht

Dhr. **A. Erades**  
Arrondissementsparket Den Haag, beleidssecretaris horizontale fraude / ontnemingen,  
coördinator FMP West Nederland

Mw. **M. ter Hart**,  
Advocaat-Generaal

Dhr. **P.J.M. van Domburg**,  
Senior beleidsmedewerker stafbureau nationale recherche Rotterdam

Dhr. **G. Wilbrink**  
Beleidsmedewerker openbaar ministerie Assen

Mw. **M. Ridderbeks**  
Officier van justitie, arrondissementsparket Alkmaar

Dhr. **M.A.P.J.J. Lousberg**  
Arrondissementsparket Almelo

Dhr. **J. Koenderink**  
Secretaris, arrondissementsparket Almelo

Dhr. **A. van Veen**  
Arrondissementsparket Arnhem

Mw. **I. Schepers**  
Officier van justitie, arrondissementsparket Arnhem

Mw. **I.C.A. Brouwer**  
Arrondissementsparket Breda

Dhr. **C.F.J. Wiegant**  
Arrondissementsparket 's-Hertogenbosch

Dhr. **A. de Ruiter**

Parketsecretaris, arrondissementsparket 's-Hertogenbosch

Dhr. **G. Souër**

Arrondissementsparket Groningen

Dhr. **M.M. Egberts**

Arrondissementsparket Haarlem

Mw. **C. Ament**

Arrondissementsparket Maastricht

Mw. **V. Kuler**

Beleidsmedewerker, arrondissementsparket Maastricht

Dhr. **R.C.P. Rammeloo**

Arrondissementsparket Middelburg

Dhr. **R.J.P. Lambrichts**

Arrondissementsparket Rotterdam

Dhr. **H. Jongman**

Beleidsmedewerker, arrondissementsparket Zutphen

Mw. **E. Duijts**

Arrondissementsparket Zwolle

Dhr. **D. Sarian**

Arrondissementsparket Zwolle, vestiging Lelystad

Dhr. **W.S. de Boer**

Senior parketsecretaris, arrondissementsparket Leeuwarden

Mw. **A.L. Lawick van Pabst-Hoekstra**

Arrondissementsparket Dordrecht

Dhr. **R. de Roon**

Ressortsparket Amsterdam

Dhr. **C. Goedegebuure**

Ressortsparket Amsterdam

Dhr. **A. de Mey**

Juridisch coördinator, ressortsparket Arnhem

Mw. **I.M.A.M. Berben**

Ressortsparket Arnhem

Dhr. **F. Roest**

Functioneel parket Den Haag

\*\*\*

De onderzoekers zijn genoemde personen veel dank verschuldigd voor hun bijdrage aan de totstandkoming van de onderzoeksresultaten.

## Bijlage 4

### Enquête

Bij het verzamelen van gegevens over de uitvoeringspraktijk van ontnemingszaken in Turkije, België, het Verenigd Koninkrijk en Spanje is gebruik gemaakt van een vragenlijst. Die is verstuurd naar erkend deskundigen, werkzaam binnen justitie- en/of politiediensten in de vier landen. De complete vragenlijst is hieronder weergegeven.<sup>63</sup>

\*\*\*

#### Questionnaire

Researchers from IVA Institute for Policy Research and Consultancy (IVA), affiliated with Tilburg University, solicit your cooperation in a research project dealing with the *state of affairs*, the *bottlenecks*, and the *consequences* for the purpose of confiscating the proceeds of crime.

This research project has focused especially on *management and control*, on the *efficiency and transparency* of the implementation practice, on *experiences* with and *bottlenecks* in the international cooperation for the purpose of confiscating the proceeds of crime, and on the collection of *reliable figures*. By using the below questionnaire, the researchers wish to investigate whether the bottlenecks that are evident in the Dutch implementation practice are also manifesting themselves in other countries. The questionnaire is also intended to gain a clearer view of sound implementation practices used abroad. The research focuses in particular on collaboration with Belgium, the United Kingdom, Spain, and Turkey.

The questionnaire below deals with a range of aspects of international cooperation in confiscation cases. Your expertise may not extend to all of these aspects, which may prevent you from being able to answer all questions. If this is the case, the researchers would be most grateful if you would be so kind as to answer all the questions you are able to answer and to make

---

<sup>63</sup> Uiteraard is de vragenlijst (met name onderdeel C) ten behoeve van het onderzoek specifiek toegespitst op elk van de vier landen.



inquiries from colleagues or to mention names of individuals or authorities who would be able to supply additional information.

Answers to questions will be processed by the researchers into a written report, which will be presented to the Dutch Ministry of Justice. Naturally, the data you supply will be processed in the aggregate and anonymously. By way of thanks, the names of our sources will be acknowledged in the final report, unless you specify on the questionnaire that you would appreciate it if you were not mentioned.

Your cooperation in the publication of the final report is very valuable. The researchers would therefore like to thank you very much for the time and trouble you are prepared to take in completing this questionnaire.

Name:

Organisation:

Position:

Address:

- Yes, I would like to be acknowledged as a source in the final report
- No, I would not like to be acknowledged as a source in the final report

You may complete this questionnaire in English, French, German, Spanish, Turkish, or Dutch. Please mail the completed questionnaire – as soon as possible – to [j.a.moors@uvt.nl](mailto:j.a.moors@uvt.nl) or send it by post to the Institute for Policy Research and Consultancy (IVA), attn. J.A. Moors, Postbus 90153, 5000 LE Tilburg, the Netherlands (Tel.: +31 / 13.466.84.58).

#### **A Organisation and arrangement of the practice of confiscation**

- 1 What is the legal framework for dealing with an incoming request for international legal assistance relating to confiscation of criminal proceeds in your country? (Please refer to or supply a copy of your source)
- 2 Within the legal framework in your country, what kinds of confiscation (such as object-based or value-based confiscation) are possible in the case of incoming requests relating to the enforcement of confiscation orders? In dealing with an incoming request for legal assistance, is there always a possibility of enforcing value based confiscation orders?
- 3 What – in your country – is the difference between a criminal case and a confiscation case? Would this be considered one single case or will the confiscation order be taken in a separate procedure? Is it possible to proceed with a confiscation case before judgment has been given in a criminal case?
- 4 What is the procedure that will be followed in your country for an incoming request for international legal assistance relating to the confiscation of criminal proceeds?
  - Where and how does it come in?
  - What authority registers it?
  - What legal authority is dealing with the request?
  - At which stage of the confiscation process (investigation, attachment/freezing/restraint, enforcement)?

Which law enforcement authorities are dealing with the incoming requests?

At which stage of the confiscation process (investigation, attachment/freezing/restraint, enforcement)?

Will any use be made of the services or expertise of Europol or Eurojust? If so, what services or expertise?

- 5 What is the procedure that will be followed for an outgoing request from your country for international legal assistance relating to the confiscation of criminal proceeds?

What authority issues the request?

What authority monitors its progress?

Will there be any contact with legal authorities? If so, which ones?

Will there be any contact with law enforcement authorities? If so, which ones?

Will any use be made of the services or expertise of Europol? If so, what services or expertise?

Will any use be made of the services or expertise of Eurojust? If so, what services or expertise?

## **B Dealing with international cooperation in practice**

- 1 In the case of an incoming request for international legal assistance relating to the confiscation of illegally obtained profits or advantages, what possibilities are there – within the legal framework in your country – at the request of a foreign State, to supply possibilities for investigating/tracing the presence of presumable proceeds of crime – through the investigation of bank accounts and banking transactions, amongst other methods – and to freeze the assets concerned, whilst awaiting the outcome of a confiscation procedure?
- 2 What information sources can be used in your country to investigate the presence of the presumable proceeds of crime?
- 3 What information is most frequently requested in international confiscation cases?
- 4 How do you organize legal assistance in the matters of identification, investigation, freezing, seizure, and confiscation of assets?
- What priority is commonly given to incoming international requests?
- What criteria do you use in prioritizing incoming international requests?
- Are these formal or informal criteria?
- Are there any differences in the speed with which incoming requests from different countries are or can be dealt with?
- What priority is commonly given to the settlement and processing of any possible additional requests for legal assistance within the scope of a confiscation case?

What criteria do you use here?

Are these formal or informal criteria?

Are there any differences in the speed with which additional requests for legal assistance are dealt with?

How do you inform the requesting country about progress or impediments in the course of the settlement of a request for legal assistance relating to a confiscation?

Are such information reports part of a formal protocol? If so, what does this protocol look like? (please enclose, if possible)

Are there any differences between countries in the way in which you supply progress reports or the consistency with which you do so?

- 5 How often does it occur that incoming requests for legal assistance relating to confiscation do not provide sufficient information?

What kind of substantiation (rules or terms) is generally lacking?

Which countries most frequently submit a request that has been insufficiently concretely substantiated?

Does your country supply any specific information to guarantee efficient settling of requests for legal assistance? If so, what kind of information (please enclose, if possible)

- 6 Do you encourage direct contacts between the experts involved within the law enforcement services in your country and the requesting country?

- 7 What specific guidelines or agreements does your country use in distributing costs and benefits of completed confiscation procedures?

## **C Experiences in implementation practice**

- 1 In your view, what are the main bottlenecks in international requests for legal assistance relating to confiscation cases?

at the investigation stage

at the attachment/freezing/restraint stage

at the execution stage

- 2 In your view, what are the main causes for these bottlenecks arising?

Unfamiliarity of the requesting party with the prevailing legal framework in your country? If so, is this true for any countries in particular?

Unfamiliarity of the requesting party with the most effective ways of submitting a request? If so, is this true for any countries in particular?

Legal possibilities/impossibilities within the legal framework in your country?

Differences in forms of confiscation (object based or value based)?  
 Incongruence between national legislation and international treaties?  
 Insufficient concrete substantiation of requests for legal assistance relating to confiscation cases by the requesting party?  
 Capacity issues in the services involved in your country, affecting the timely consideration and adequate dispatch of the request?  
 Management and control by the requesting party?  
 Management and control in your country?  
 Language barriers?  
 Personal interaction? If so, is this true for any countries in particular?  
 The complexity involved in confiscation cases?  
 Cooperative relations between legal and law enforcement services in your country?  
 Guidelines for asset-sharing or the lack of them?

- 3 In your view, how long have these bottlenecks already been acknowledged?
- 4 In your view, what are the major success factors in international requests for legal assistance relating to confiscation cases?
  - at the investigation stage
  - at the attachment stage
  - at the execution stage
- 5 In your view, what can be done to reinforce the effect of these success factors?
- 6 What are your specific experiences with incoming international requests for legal assistance relating to confiscation cases coming from:
  - Turkey
  - Belgium
  - the United Kingdom
  - Spain
  - the Netherlands?

In your view, what are the most prevalent bottlenecks (regarding each of the aforementioned countries)?

In your view, how long have these bottlenecks already been acknowledged?
- 7 How are these requests coming from Turkey, Belgium, the United Kingdom, Spain, or the Netherlands generally submitted?
  - Through diplomatic channels? Personal contact?
  - Through legal channels? Personal contact?
  - Through law enforcement channels? Personal contact?

- 8 What type of request (relating to the identification, investigation, freezing, seizure and confiscation of assets) is commonly submitted by Turkey, Belgium, the United Kingdom, Spain, or the Netherlands?
- Which forms of confiscation do Turkey, Belgium, the United Kingdom, Spain, or the Netherlands commonly request?
- Have requests by Turkey, Belgium, the United Kingdom, Spain, or the Netherlands been sufficiently concretely substantiated?
- 9 What are your specific experiences with outgoing international requests for legal assistance relating to confiscation cases to
- Turkey
- Belgium
- the United Kingdom
- Spain
- the Netherlands?
- In your view, what are the most prevalent bottlenecks (regarding each of the aforementioned countries)?
- In your view, how long have these bottlenecks already been acknowledged?
- 10 How are these requests coming from your country generally submitted in Turkey, Belgium, the United Kingdom, Spain, or the Netherlands?
- Through diplomatic channels? Personal contact?
- Through legal channels? Personal contact?
- Through law enforcement channels? Personal contact?
- 11 What type of request (relating to the identification, investigation, freezing, seizure and confiscation of assets) is commonly submitted by your country to:
- Turkey
- Belgium
- the United Kingdom
- Spain
- the Netherlands
- Which forms of confiscation do you commonly request from:
- Turkey
- Belgium
- the United Kingdom
- Spain
- the Netherlands?
- Do your requests to Turkey, Belgium, the United Kingdom, Spain, or the Netherlands generally appear to have been sufficiently concretely substantiated?

Are there, from your point of view, any differences to be noticed between the  
aforementioned countries?

**This is the end of the questionnaire.**

**We are very grateful for your cooperation!**

Please mail the completed questionnaire to [j.a.moors@uvt.nl](mailto:j.a.moors@uvt.nl) or send it by post to the Institute  
for Policy Research and Consultancy (IVA), attn. J.A. Moors, Postbus 90153, 5000 LE Tilburg,  
the Netherlands.

## Bijlage 5

### Internationale verdragen betreffende samenwerking in ontnemingszaken

J.B.H.M. Simmelink

#### 1. Inleiding

Deze bijlage biedt een actueel overzicht van diverse internationale verdragen (waarbij de Nederlandse Staat door ratificatie is betrokken) en die van belang zijn voor de internationale rechtshulp in ontnemingszaken. Ten aanzien van ieder verdrag zal in het kort de inhoud van de verdragsverplichtingen worden geschetst. Tevens zal, voorzover aan de orde, worden aangegeven tot welke wijzigingen in de Nederlandse wetgeving een verdrag aanleiding heeft gegeven. In het slot van dit deel zal een overzichtje worden gegeven van onderwerpen met betrekking tot de ontnemingsrechtshulp, die in de verdragen tot de telkens terugkerende thema's kunnen worden gerekend.

#### 2 Relevante verdragen voor rechtshulp in ontnemingszaken

##### 2.1 VN-Verdrag van 1988 tegen de sluikhandel in verdovende middelen en psychotrope stoffen (Trb. 1990, 94)<sup>64</sup>

Dit Verdrag heeft – zoals in de naam al tot uitdrukking komt – betrekking op de strafrechtelijke bestrijding van de sluikhandel in verdovende middelen. Het Verdrag beoogt de internationale strafrechtelijke samenwerking bij de internationale handel in verdovende middelen te verbeteren. Daartoe moeten de nationale wetgevingen van de Lidstaten voorzien in diverse hier niet nader te bespreken strafbaarstellingen, moeten de opbrengsten van de in het Verdrag opgenomen delicten worden ontnomen en moeten mogelijkheden tot internationale samenwerking worden gerealiseerd.

Vergeleken met eerdere internationale Verdragen is dit VN-Verdrag vernieuwend met betrekking tot de mogelijkheden tot confiscatie.<sup>65</sup> Art. 5 van het Verdrag geeft aan dat ter zake van sluikhandel in verdovende middelen confiscatie mogelijk moet zijn van de opbrengsten verwo-

---

64. Zie over dit Verdrag nader: Lamp (2000), p. 222 e.v., p. 320 e.v., p. 437 e.v.; Keulen (1999), p. 14 e.v.

65. Vgl. *Kamerstukken II* 1990/91, 22 080 (R 1406), nr. 3, p. 12-14.



erven uit de in het Verdrag omschreven strafbare feiten of van de voorwerpen waarvan de waarde overeenkomt met die opbrengsten. In het Verdrag dient het begrip 'opbrengsten' met het oog op confiscatie en de internationale samenwerkingruim te worden begrepen. Het gaat niet alleen om de voorwerpen die 'al dan niet rechtstreeks zijn verworven of verkregen' door het begaan van een van de in het Verdrag genoemde strafbare feiten (vgl. art. 1 onder p. Verdrag), maar ook om:

- de voorwerpen waarin die opbrengsten zijn omgezet;
- de voorwerpen waarmee die opbrengsten zijn vermengd, met dien verstande dat de confiscatie beperkt blijft tot de hoogte van de waarde van de opbrengsten;
- of de inkomsten of andere voordelen verworven uit de opbrengsten, de voorwerpen waarin de opbrengsten zijn omgezet of de voorwerpen waarmee de opbrengsten zijn vermengd (art. 5, lid 6, Verdrag).

Om confiscatie mogelijk te maken moet in de nationale wetgeving zijn voorzien in bevoegdheden om die opbrengsten en voorwerpen te identificeren, op te sporen, te bevriezen of in beslag te nemen. Hiertoe hoort de bevoegdheid voor rechters of andere autoriteiten om te bevelen dat bankdossiers, financiële bescheiden en commerciële dossiers kunnen worden ingezien en in beslag genomen. Het bankgeheim kan niet worden ingeroepen om inzage in dergelijke dossiers te weigeren.

Ten behoeve van de internationale samenwerking moet de nationale wetgeving het mogelijk maken om in te gaan op een verzoek van een andere Staat tot overname van de confiscatieprocedure of van een beslissing tot confiscatie. Voorwaarde is wel dat de te confisqueren voorwerpen zich bevinden op het grondgebied van de aangezochte Staat. Vooruitlopend op de over te nemen confiscatieprocedure of confiscatiebeslissing moet de aangezochte Staat in staat zijn om opbrengsten en voorwerpen te identificeren, op te sporen en te bevriezen of in beslag te nemen. De verzochte activiteiten worden door de aangezochte Staat uitgevoerd overeenkomstig het nationale recht. Indien de aangezochte Staat de overname van de procedure of de beslissing afhankelijk stelt van een Verdrag, dient dit VN-Verdrag te worden beschouwd als een toereikende verdragsgrondslag (art. 5, lid 4, Verdrag). De afhandeling van de confiscatie van opbrengsten of voorwerpen geschiedt overeenkomstig het nationale recht. Het Verdrag geeft aan dat, indien de confiscatie het resultaat is van internationale samenwerking, met het oog op deze afhandeling tussen Verdragsstaten afspraken kunnen worden gemaakt over de verdeling van de revenuen van de tenuitvoerlegging van confiscatiesancties (art. 5, lid 5).

Naast de overname van een confiscatieprocedure of van een confiscatiebeslissing, bevat het Verdrag in art. 7 een uitvoerige regeling van de internationale samenwerking bij de bestrijding van de sluikhandel in verdovende middelen en de confiscatie van opbrengsten. Uitgangspunt is dat de Lidstaten elkaar in de ruimste mate in onderzoeken, vervolgingen en gerechtelijke procedures met betrekking tot de door het Verdrag bestreken strafbare feiten wederzijds rechtshulp moeten verlenen. De te verlenen rechtshulp kan tot doel hebben:

- het verkrijgen van verklaringen van getuigen of andere personen;
- het betekenen van gerechtelijke stukken;
- het uitvoeren van een doorzoeking of inbeslagneming;
- het verstrekken van gegevens en bewijsmateriaal;
- het verstrekken van afschriften of originelen van documenten, waaronder bankdossiers, financiële stukken, ondernemingsbescheiden of commerciële dossiers;
- het identificeren of opsporen van opbrengsten, voorwerpen of andere zaken voor het leveren van bewijs.

Het bankgeheim kan niet worden ingeroepen om niet te voldoen aan een verzoek tot rechtshulp. Naast de genoemde vormen van rechtshulp kunnen de lidstaten verdergaande vormen tot rechtshulp bieden indien de nationale wetgeving daarin voorziet.

In art. 7, leden 7 t/m 19, Verdrag zijn voorzieningen opgenomen omtrent verzoeken tot rechtshulp en de wijzen van uitvoering daarvan. Deze voorzieningen bieden een basis voor het rechtshulpverkeer tussen Staten, voorzover tussen die landen geen afzonderlijke rechtshulpverdragen van kracht zijn. Voorzien is in de aanwijzing door de Lidstaten van een autoriteit die is belast met de ontvangst en afhandeling van rechtshulpverzoeken, de taal waarin verzoeken moeten worden gedaan, de inhoud van een verzoek, gronden om te weigeren uitvoering te geven aan een verzoek etc.

#### *Bekrachtiging*

Het Verdrag is bekrachtigd door:

- Nederland (Rijkswet van 2 juli 1993, Stb. 1993, 387)
- Spanje en het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland<sup>66</sup> (Trb. 1993, 140);
- België en Turkije (Trb. 1999, 190).

#### *Nationale regelingen ter uitvoering van het Verdrag*

In samenhang met het hierna weer te geven ‘Verdrag inzake het witwassen, de opsporing, de inbeslagneming en de confiscatie van opbrengsten van misdrijven’ zijn in de Nederlandse wetgeving belangrijke wijzigingen doorgevoerd. Deze hebben betrekking op de ontnemingswetgeving, de WOTS en de regeling in het wetboek van strafvordering betreffende de overdracht en overname van ontnemingsprocedures en ontnemingsbeslissingen. Deze wijzigingen zullen meer uitgebreid worden weergegeven in de volgende paragraaf.

---

<sup>66</sup> Zie ook *Trb.* 1995, 197, waarin is aangegeven dat het Verdrag ook van toepassing is voor het eiland Man, Anguilla, Bermuda, de Britse Maagden-eilanden, de Cayman-eilanden, Montserrat en de Turks- en Caicos-eilanden.

## **2.2. Verdrag inzake het witwassen, de opsporing, de inbeslagneming en de confiscatie van opbrengsten van misdrijven (Trb. 1990, 172)<sup>67</sup>**

Dit Verdrag beoogt de internationale samenwerking bij de ontneming van de opbrengsten van misdaad te bevorderen. De in het Verdrag aangereikte instrumenten voor die samenwerking strekken er niet toe om de nationale rechtssystemen ten aanzien van de confiscatiemogelijkheden te harmoniseren, maar beogen eventuele verschillen bij de internationale samenwerking te overbruggen. De door het Verdrag aangereikte samenwerkings- en rechtshulpinstrumenten doen niet af aan de mogelijkheden die worden geboden door andere internationale rechtshulpverdragen, zoals het Verdrag inzake de wederzijdse rechtshulp in strafzaken, het Verdrag inzake de overdracht van strafvervolgning en het Verdrag inzake de internationale geldigheid van strafvonnissen. Het witwasverdrag moet dan ook worden gezien als een aanvulling op die andere verdragen, bedoeld om de beperkingen van die verdragen ten aanzien van confiscatiesancties op te heffen.<sup>68</sup>

Het witwasverdrag kan worden beschouwd als een verdere uitwerking van de lijnen die in essentie al in art. 5 van het hiervoor genoemde VN-Verdrag van 1988 zijn neergelegd.<sup>69</sup> Het belangrijkste verschil heeft betrekking op de strafbare feiten die aanleiding kunnen geven tot het nemen van confiscatiebeslissingen. Het VN-Verdrag van 1988 beperkt de confiscatiemogelijkheden tot drugsdelicten, terwijl het thans aan de orde zijnde witwasverdrag voorziet in confiscatiemogelijkheden op basis van ieder strafbaar feit. Het Verdrag noopt niet zozeer tot de invoering van nieuwe strafbaarstellingen – deze verplichting blijft beperkt tot het als zelfstandig misdrijf strafbaar stellen van witwassen (zie art. 6 Verdrag en de art. 420bis 420quinqies Sr) – als wel tot wijzigingen in het sanctierecht en de (nationale) regeling van het internationale strafrecht.

Met betrekking tot de mogelijkheden tot confiscatie geeft het Verdrag aan dat in de wetgeving van de Lidstaten regelingen moeten worden opgenomen die confiscatie mogelijk maken van:

- de voorwerpen die zijn gebruikt bij of bestemd tot het plegen van strafbare feiten;
- de opbrengsten van strafbare feiten of van voorwerpen die corresponderen met die opbrengsten.

Deze confiscatiemogelijkheden veronderstellen een verband tussen de strafbare feiten en de opbrengsten daarvan. Uitgangspunt is dat confiscatie mogelijk moet zijn ter zake van alle strafbare feiten. Lidstaten hebben evenwel de bevoegdheid om in een voorbehoud aan te

---

67. Zie over dit Verdrag nader: Lamp (2000), p. 225 e.v., p. 326 e.v., p. 440 e.v.; Keulen (1999), p. 22 e.v. Op 16 mei 2005 is in Warschau de opvolger van het hier besproken Verdrag tot stand gekomen: het (Raad van Europa) Verdrag inzake het witwassen, de opsporing, de inbeslagneming en de confiscatie van opbrengsten van misdrijven en inzake de financiering van terrorisme (ETS 198). Aan het einde van de paragraaf worden de belangrijkste wijzigingen en toevoegingen kort aangeduid.

68. Vgl. *Kamerstukken II* 1990/91, 22 081 (R 1407), nr. 5, p. 2.

69. Vgl. *Kamerstukken II* 1991/92, 22 081 (R 1407), nr. 3, p. 1-2.

geven dat de mogelijkheden tot confiscatie beperkt blijven tot bepaald aangewezen categorieën strafbare feiten (art. 2 Verdrag). Met het oog op het geven van toepassing aan de confiscatiesancties, dient de nationale wetgeving ook te voorzien in mogelijkheden tot identificatie en opsporing van voorwerpen die vatbaar zijn voor confiscatie (art. 3 Verdrag). Bij dit onderzoek moet inzage kunnen worden verkregen in gegevens van banken en van financiële en zakelijke aard en zonodig moeten hierop betrekking hebbende stukken in beslag kunnen worden genomen. Hierbij kan het bankgeheim niet worden ingeroepen om gegevens af te schermen van het financiële onderzoek. Ook moet de nationale wetgeving mogelijkheden bieden om bij het financiële onderzoek gebruik te maken van bijzondere opsporingsbevoegdheden, zoals observatie, het onderscheppen van telecommunicatie, toegang tot computersystemen en het opleggen van verplichtingen tot het overhandigen van documenten (art. 4 Verdrag).

Bij de opsporing en confiscatieprocedures dienen Staten in de ruimste zin samen te werken en elkaar bijstand te verlenen (art. 7, lid 1, Verdrag). Lidstaten zijn verplicht om elkaar op verzoek in de ruimst mogelijke mate bij te staan bij de identificatie en opsporing van de voorwerpen die vatbaar zijn voor confiscatie en de opbrengsten van strafbare feiten. Met dit doel mogen lidstaten elkaar, spontaan dan wel op basis van een daartoe strekkend verzoek, informatie verschaffen over voorwerpen die mogelijkerwijs vatbaar zijn voor confiscatie en over opbrengsten, voorzover zij dat nuttig achten en als die informatie eventueel aanleiding kan zijn voor een rechtshulpverzoek van een andere Lidstaat (art. 10 Verdrag). In dit verband dienen lidstaten in de ruimste zin ook hulp te verlenen bij de verzending en betekening van justitiële documenten die betrekking hebben op voorlopige maatregelen en confiscaties (art. 21 Verdrag). Bij verzending van stukken aan personen die zich in het buitenland bevinden, dient de verzendende Staat aan te geven welke rechtsmiddelen openstaan tegen de voorlopige maatregelen of beslissingen waarop de stukken betrekking hebben. Belangrijke onderdelen van het Verdrag zijn verder die bepalingen waarin is aangegeven aan welke verzoeken tot rechtshulp de lidstaten wederzijds moeten kunnen voldoen. Deze verzoeken kunnen betrekking hebben op het treffen van voorlopige maatregelen of op de overname en tenuitvoerlegging van confiscatiebeslissingen. Op verzoek van een lidstaat moet(en) in een andere lidstaat:

- a. maatregelen kunnen worden getroffen om bewijsmateriaal veilig te stellen en om het bestaan, de aard, de locatie, de legale status en de waarde van voorwerpen vast te kunnen stellen (art. 8 Verdrag). De wijze van uitvoering van deze maatregelen geschiedt overeenkomstig het nationale recht en, indien dat nationale recht daarvoor de ruimte biedt, de procedures zoals aangegeven in het verzoek (art. 9 Verdrag). De inachtneming van de in het verzoek genoemde procedures heeft tot doel te verzekeren dat het resultaat van de getroffen maatregelen van waarde is in de procedures in de verzoekstaat;
- b. voorwerpen die de opbrengst van strafbare feiten representeren of zijn gebruikt bij of bestemd tot het plegen van strafbare feiten kunnen worden geconfisqueerd;
- c. een verplichting tot betaling van een geldsom ter hoogte van de waarde van de opbrengst van strafbare feiten kunnen worden opgelegd;

- d. bijstand kunnen worden verleend bij de financiële opsporing en het treffen van voorlopige maatregelen met het oog op confiscatie (art. 7, lid 2, Verdrag);
- e. ten aanzien van voorwerpen voorlopige maatregelen kunnen worden getroffen, zoals bevrozing en inbeslagneming, om aan een later verzoek tot confiscatie te kunnen voldoen. Indien een Lidstaat een verzoek tot confiscatie heeft ontvangen, dient deze Lidstaat eventueel op eigen initiatief dergelijke voorlopige maatregelen te treffen om aan het verzoek te kunnen voldoen (art. 11 Verdrag);
- f. tot confiscatie strekkende beslissingen kunnen worden geëxecuteerd of worden omgezet in een beslissing die in de aangezochte Staat kan leiden tot confiscatie. De Verdragsstaten hebben de bevoegdheid om te beslissen dat een buitenlandse confiscatiebeslissing niet wordt overgenomen, doch dat een dergelijke beslissing in de overnemende Staat aanleiding is voor een procedure waarin het tot oplegging van een nieuwe confiscatiebeslissing komt (art. 13 Verdrag). De overname van een confiscatiebeslissing moet ook open staan voor gevallen waarin de confiscatiebeslissing bestaat uit de verplichting tot betaling van een geldsom ter hoogte van de opbrengst van strafbare feiten en moet worden tenuitvoergelegd op voorwerpen die zich bevinden in de aangezochte Staat. Omgekeerd kan een confiscatiebeslissing die betrekking heeft op een bepaald voorwerp worden omgezet in een beslissing die bestaat uit de betaling van een geldsom ter hoogte van de waarde van dat voorwerp. Deze omzettingsmogelijkheden moeten bevorderen dat systematische verschillen in de nationale wetgeving, in het bijzonder als het gaat om vormen van objectconfiscatie en van waardenconfiscatie, geen rol spelen bij de internationale rechtshulp;
- g. Uitgangspunt is dat de tenuitvoerlegging van overgenomen confiscatiebeslissingen geschiedt overeenkomstig het recht van de aangezochte Staat (art. 14 en 15 Verdrag). Hieruit volgt dat de opbrengst van confiscatiesancties in beginsel toekomt aan de Staat waarin de sanctie is uitgevoerd, 'unless otherwise agreed by the Parties' (art. 15). Hieruit volgt dat de Verdragsstaten bij de verlening van rechtshulp bijzondere afspraken kunnen maken over de verdeling van de opbrengsten. Het Verdrag formuleert eenzelfde uitgangspunt aangaande de kosten van rechtshulp. Indien de voldoening aan een rechtshulpverzoek gepaard gaat met buitengewone kosten, kunnen Staten overleggen over de wijze van uitvoering van het verzoek en de verdeling van de te maken kosten (art. 34). Voorzover de uitvoering van rechtshulpverzoeken aanleiding geeft tot procedures over civielrechtelijke aansprakelijkheid voor schade, zullen Staten elkaar hierover informeren en kunnen afspraken worden gemaakt over het deel waarin de Verdragsstaten zullen bijdragen aan de te betalen schadevergoeding (art. 35).

Ten behoeve van het rechtshulpverkeer dient iedere Verdragsstaat een centrale autoriteit aan te wijzen die is belast met de verzending en ontvangst van rechtshulpverzoeken. In dringende gevallen moeten de Lidstaten ook de mogelijkheid van directe communicatie tussen justitiële autoriteiten mogelijk maken (art. 24 Verdrag).

Het Verdrag geeft diverse gronden op basis waarvan verzochte rechtshulp mag worden geweigerd (vgl. art. 18 Verdrag). Hierbij kan het gaan om gevallen waarin naar het oordeel van de aangezochte Staat de uitvoering van de verzochte maatregelen niet in verhouding staat tot het gewicht van de zaak of gevallen waarin het strafbare feit dat aan het verzoek ten grondslag ligt een politiek of fiscaal delict betreft.<sup>70</sup> De verzochte rechtshulp mag ook worden geweigerd bij ontbreken van dubbele strafbaarheid, als het nationale recht confiscatie voor het delict waarop het verzoek betrekking heeft niet mogelijk maakt, of als het nationale recht de uitvoering van de verzochte maatregelen niet toestaat (wegens het ontbreken van een nationale regeling, of wegens het uitblijven van een rechterlijke toestemming of de toestemming van een andere bevoegde autoriteit voor de uitvoering van de maatregel). Het bankgeheim of het gegeven dat het onderzoek en de confiscatie zijn gericht tegen een rechtspersoon mogen in ieder geval geen grond tot weigering van de verzochte rechtshulp zijn (art. 18 Verdrag). Art. 22 van het Verdrag strekt tot bescherming van rechten van derden. Bij de afhandeling van het rechtshulpverzoek dient de aangezochte Staat rechterlijke beslissingen die in de verzoekende Staat zijn gegeven en waarbij rechten van derden zijn toegewezen, te erkennen.

#### *Bekrachtiging*

Het Verdrag is bekrachtigd door:

- Nederland (Rijkswet van 10 maart 1993, Stb. 1993, 164)
- Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland<sup>71</sup> (Trb. 1993, 88);
- België en Spanje (Trb. 1998, 267).

Turkije heeft het Verdrag wel ondertekend, maar nog niet bekrachtigd (Trb. 2002, 196). De consequentie is dat rechtshulp in ontnemingszaken tussen Nederland en Turkije ter zake van drugsdelicten plaatsvindt op basis van het hiervoor weergegeven VN-Verdrag uit 1988 en ter zake van andere strafbare feiten op basis van andere Verdragen (het Europees Verdrag betreffende de wederzijdse rechtshulp in strafzaken, met het bijbehorende Protocol; het Europees Verdrag inzake de internationale geldigheid van strafvonnissen; het Europees Verdrag betreffende de overdracht van strafvervolging).

#### *Modernisering van het Verdrag*

Op 16 mei 2005 is een gemoderniseerde versie van het Verdrag tot stand gekomen. Eén van de belangrijkste noviteiten betreft het gegeven dat het Verdrag mede is toegesneden op (internationale samenwerking ter zake van) de bestrijding van terrorisme. Het nieuwe Verdrag is thans door slechts enkele landen ondertekend. Naar het zich laat aanzien, zal het nog enige tijd

---

70. Zie in dit verband art. 2 van de Goedkeuringswet van het Verdrag. Het Nederlandse Koninkrijk heeft het voorbehoud gemaakt dat geen uitvoering wordt gegeven aan de verdragsverplichtingen indien de confiscatie betrekking heeft op de opbrengsten van delicten die in de wetgeving inzake belastingen en inzake douane en accijnzen strafbaar zijn gesteld (Stb. 1993, 164). Zie over de betekenis van dit voorbehoud voor de situatie waarin het witwassen betrekking heeft op de opbrengsten van fiscale delicten: HR 8 februari 2005, nr. 01675/04 B.

71. Het Verdrag is van toepassing verklaard voor het eiland Man (Trb. 1997, 68).

vergen voordat het nieuwe Verdrag van kracht wordt. Voor het onderzoek naar de huidige internationale samenwerking in ontnemingszaken, zoals dat centraal staat in dit rapport, is het nieuwe Verdrag dan ook niet meer dan zijdelings van belang. Om die reden wordt hier volstaan met een korte opsomming van de belangrijkste wijzigingen en aanvullingen:

- De eisen die worden gesteld aan de inrichting van de nationale wetgeving omvatten onder andere verplichtingen tot het voorzien in *a.* de mogelijkheid van verdeling van de bewijslast bij de oplegging van confiscatiesancties, *b.* ruime beslag- en ontnemingsbevoegdheden ten aanzien van (middellijke of onmiddellijke) opbrengsten die zijn omgezet of vermengd met legale middelen, *c.* ruime bevoegdheden in relatie tot onderzoek naar bankrekeningen en financiële transacties en *d.* ruime strafbaarstellingen van witwashandelingen (art. 3, 5, 7 en 9).
- Lidstaten dienen maatregelen te nemen die garanderen dat de afwikkeling van rechtshulpverzoeken dezelfde prioriteit krijgt als het treffen van vergelijkbare nationale maatregelen (art. 15 lid 4).
- Lidstaten dienen samenwerking mogelijk te maken in relatie tot onderzoek naar bankrekeningen en financiële transacties (art. 17-19).
- Lidstaten moeten binnen zekere randvoorwaarden op verzoek van een andere lidstaat niet-strafrechtelijke confiscatievormen ten uitvoer kunnen leggen (art. 23 lid 5).
- Lidstaten moeten aandacht besteden aan de mogelijkheid van *asset sharing* (art. 25 lid 3).
- Hoewel in het nieuwe Verdrag onverkort wordt vastgehouden aan het uitgangspunt dat, behoudens spoedgevallen, communicatie alleen plaatsvindt tussen centrale autoriteiten, wordt toegestaan dat concepten van verzoeken rechtstreeks naar de betrokken justitiële autoriteit in de aangezochte staat worden verzonden, vooruitlopend op een formeel verzoek. Hiermee wordt beoogd dat het formele verzoek voldoende relevante informatie bevat en vlot in behandeling wordt genomen (art. 34 lid 6).

#### *Nationale regelingen ter uitvoering van het Verdrag*

Om te kunnen voldoen aan de verplichtingen van het VN-Verdrag van 1988 en het witwasverdrag zijn in de Nederlandse wetgeving uiteenlopende wijzigingen doorgevoerd.<sup>72</sup> In het bijzonder gaat het om de uitbreiding van de mogelijkheden tot ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel (wet van 10 december 1992, Stb. 1993, 11) en de aanpassing van de Wet Overdracht Tenuitvoerlegging Strafvonnissen (wet van 10 december 1992, Stb. 1993, 12). Voor de rechtshulpverplichtingen van beide verdragen zijn de volgende onderdelen van deze wijzigingswetten van belang:

- de uitbreiding van de mogelijkheden tot ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel in art. 36e, leden 2 en 3, Sr;
- de introductie van het strafrechtelijk financieel onderzoek (art. 126 e.v. Sv);

---

72. Zie hierover: Lamp (2000), p. 363 e.v., p. 446 e.v.; Keulen (1999), p. 355 e.v.

- de bevoegdheid voor opsporingsambtenaren om te bevelen dat inzage of afschrift van gegevens of bescheiden wordt gegeven en om eventueel schriftelijke bescheiden in beslag te nemen (art. 126a Sv);
- de mogelijkheid tot inbeslagneming van voorwerpen tot bewaring van het recht tot verhaal ter zake van een op te leggen geldboete of een ontnemingsmaatregel (art. 94a- 94c Sv);
- de bevoegdheid voor het openbaar ministerie om in het kader van de bewaring van het recht tot verhaal onverplicht verrichte rechtshandelingen ongedaan te maken (de zgn. ‘actio pauliana’, art. 94d Sv);
- de regeling van de afzonderlijke ontnemingsprocedure in de art. 511b e.v. Sv;
- de mogelijkheid om op verzoek, gegrond op een verdrag, van een vreemde Staat een strafrechtelijk financieel onderzoek in te stellen ter vaststelling van hier te lande aanwezig of verworven wederrechtelijk voordeel.<sup>73</sup> In het kader van dit onderzoek kunnen voorwerpen conservatoir in beslag worden genomen, indien de verwachting bestaat dat van de verzoekende Staat een verzoek tot tenuitvoerlegging van een verbeurdverklaring of een tot ontneming van voordeel strekkende sanctie zal worden gedaan (art. 13 WOTS).<sup>74</sup>
- de mogelijkheid om op verzoek van een vreemde Staat voorwerpen in beslag te nemen die 1. vatbaar zijn voor verbeurdverklaring, of 2. kunnen dienen tot bewaring van het recht tot verhaal voor een op te leggen betalingsverplichting ter ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel, of 3. kunnen dienen om wederrechtelijk verkregen voordeel aan te tonen (art. 13a WOTS);
- op verzoek van een andere Staat kunnen voorwerpen in beslag worden genomen, indien een rechter in de verzoekende Staat een tot verbeurdverklaring of ontneming van voordeel strekkende beslissing heeft gegeven en de verwachting bestaat dat die beslissing ter tenuitvoerlegging aan Nederland zal worden overgedragen (art. 13b WOTS).
- met verlof van de rechtbank kunnen in beslag genomen voorwerpen worden overgeleverd aan de verzoekende Staat (art. 13c WOTS).
- bij de overname van de tenuitvoerlegging van een in het buitenland opgelegde sanctie die strekt tot het ontnemen van wederrechtelijk voordeel kan de rechtbank beslissen dat de overname beperkt blijft tot een geldbedrag dat slechts een gedeelte van het voordeel vertegenwoordigt. Indien de verzoekende Staat heeft verzocht dat de beslissing moet worden tenuitvoergelegd op specifieke voorwerpen die het behaalde voordeel representeren, moet de rechtbank bij de overname de verbeurdverklaring van die voorwerpen gelasten (art. 31a WOTS).
- de overdracht van strafvervolgning door Nederland aan het buitenland kan beperkt blijven tot de procedure die moet leiden tot de oplegging van een tot ontneming van wederrechtelijk voordeel strekkende sanctie (art. 552t, lid 6, Sv).

---

73. Keulen acht de doelomschrijving van dit SFO om diverse redenen ongelukkig. Op goede gronden geeft hij aan dat de doeleinden van het SFO op grond van art. 13 WOTS niet afwijken van het SFO van art. 126 e.v. Sv.

74. De bepalingen in de WOTS over ‘kleine rechtshulp’ moeten worden beschouwd als een aanvulling op de regeling van deze materie in de art. 552h e.v. Sv; Keulen (1999) p. 372.



- bij de overname van strafvervolgning ten behoeve van de ontneming van voordeel door Nederland is het gegeven dat de veroordeelde geen vaste woon- of verblijfplaats heeft in Nederland geen grond om af te zien van de overname (art. 552ij, lid 2, Sv). Na inwilliging van een verzoek tot overname kan een strafrechtelijk financieel onderzoek worden ingesteld (art. 552gg, lid 2, Sv). Voldoende aanknopingspunt voor de overname is het gegeven dat in Nederland voorwerpen aanwezig zijn die voordeel vertegenwoordigen, dan wel waarop een ontnemingsbeslissing kan worden verhaald.
- met het oog op de overname van de ontnemingsprocedure of van de tenuitvoerlegging van een confiscatiesanctie is van belang dat art. 557, lid 4, Sv bepaalt dat de ontnemingsbeslissing pas kan worden tenuitvoergelegd als de onderliggende (buitenlandse) veroordeling ter zake van een strafbaar feit onherroepelijk is geworden.<sup>75</sup>

Tot besluit van deze paragraaf is van belang te wijzen op de wijziging van art. 94a Sv bij de wet van 8 mei 2003, Stb. 2003, 202. Bij deze wet zijn aan art. 94a Sv de leden 3 en 4 toegevoegd, waarin de mogelijkheid wordt gegeven om voorwerpen in beslag te nemen die toebehoren aan 'een ander' dan degene aan wie een betalingsverplichting ter ontneming van voordeel kan worden opgelegd, indien die voorwerpen middellijk of onmiddellijk van misdrijf afkomstig zijn en die voorwerpen aan die ander zijn gaan toebehoren met het doel om de voorwerpen te onttrekken aan het zicht van justitie. Indien de betrokken voorwerpen zijn omgezet in andere voorwerpen of zijn verdwenen, kunnen andere vermogenswaarden van de ander in beslag worden genomen.

De Nederlandse wettelijke regelingen zijn in beginsel afdoende om gevolg te kunnen geven aan de in het VN-Verdrag van 1988 en het witwasverdrag aangegane rechtshulpverplichtingen.<sup>76</sup>

### **2.3. Verdrag tussen het Koninkrijk der Nederlanden en het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland ter aanvulling en vergemakkelijking van de werking van de Overeenkomst van de Raad van Europa inzake het witwassen, de opsporing, de inbeslagneming en de confiscatie van opbrengsten van misdrijven (Trb. 1993, 150)<sup>77</sup>**

Met dit bilaterale Verdrag wordt uitvoering gegeven aan de mogelijkheid van art. 39 van het witwasverdrag om de toepassing van de voorzieningen van dat Verdrag aan te vullen en te vergemakkelijken. Met dat doel wordt voor het rechtshulpverkeer tussen Nederland en het Verenigd Koninkrijk op de eerste plaats het begrip 'confiscatie' ruimer begrepen dan in het witwasverdrag. Het effect is dat de door het witwasverdrag veronderstelde band tussen wederrechtelijk voordeel, de confiscatie van voorwerpen en grondslag van de strafrechtelijke vervolging wordt verruimd. Dit wordt bewerkstelligd door art. II Verdrag Nederland-GB, waarin is aangegeven dat onder 'confiscatie' ook moet worden begrepen de beslissing tot betaling van een geldbedrag dat

---

<sup>75</sup> Vgl. Keulen (1999), p. 360.

<sup>76</sup> Lamp (2000), p. 538 e.v.; Keulen (1999), p. 393-394.

<sup>77</sup> Aan te duiden als: Verdrag Nederland-GB

de geschatte waarde van het geheel of een gedeelte van de opbrengsten van strafbare feiten vertegenwoordigt, met inbegrip van de feiten die niet formeel ten laste zijn gelegd, maar door de rechter wel in aanmerking zijn genomen bij het geven van de confiscatiebeslissing. Deze uitbreiding is van belang voor de mogelijkheden tot ontneming overeenkomstig art. 36e, lid 2 (voor de 'soortgelijke feiten' of het feit bedreigd met de vijfde geldboetecategorie) en lid 3 Sr.

In aansluiting op deze verruiming van het begrip confiscatie wordt door art. III Verdrag Nederland – GB rechtshulp mogelijk gemaakt voor onderzoeken gericht op het identificeren en opsporen van voorwerpen waarop een confiscatiebeslissing kan worden verhaald, ongeacht het verband tussen die voorwerpen en de strafbare feiten waarvoor de confiscatiebeslissing is gegeven. Ten aanzien van die voor verhaal vatbare voorwerpen moeten volgens art. IV voorlopige maatregelen bestaande uit bevroering of inbeslagneming kunnen worden getroffen.<sup>78</sup>

Voor de bilaterale samenwerking is verder van belang dat in art. VI Verdrag Nederland – GB uitwerking is gegeven aan de hoofdregel van art. 15 van het Witwasverdrag, inhoudende dat de opbrengsten van confiscatiesancties toevallen aan het land van executie. Op grond van art. VI kunnen over de verdeling van deze opbrengsten per geval afspraken worden gemaakt, enkel op het niveau van de centrale autoriteiten. Voorts is in VII Verdrag Nederland-GB aangegeven dat in spoedeisende gevallen het rechtshulpverkeer direct tussen de politieke autoriteiten of via de verbindingsofficieren van politie kan plaatsvinden. Ten slotte moet er op worden gewezen dat de art. VIII en IX aanvullende eisen stellen aan de informatie die door de verzoekende Staat bij verzoeken tot het treffen van voorlopige maatregelen en verzoeken om confiscatie moet worden verschaft.

#### **2.4. Overeenkomst tussen het Koninkrijk der Nederlanden en de Verenigde Staten van Amerika inzake wederzijdse samenwerking bij de opsporing, inbeslagneming en confiscatie van opbrengsten en hulpmiddelen bij het plegen van misdrijven en de verdeling van geconfisqueerde voorwerpen (Trb. 1993, 5)<sup>79</sup>**

Deze bilaterale Overeenkomst vult het 'Verdrag tussen het Koninkrijk der Nederlanden en de Verenigde Staten van Amerika aangaande wederzijdse rechtshulp in strafzaken' (Trb. 1981, 188) aan met enige voorzieningen aangaande de toepassing van confiscatiesancties. Voor dit onderzoek gaat het om de volgende aanvullingen:

- de partijen bij deze Overeenkomst dienen elkaar op verzoek rechtshulp te verlenen bij de identificatie en opsporing van opbrengsten van en hulpmiddelen bij het plegen van misdrijven en van andere voorwerpen ten aanzien waarvan een beslissing tot confiscatie ten uitvoer kan worden gelegd. De rechtshulp kan dienen tot het leveren en vastleggen van

---

78. Vgl. de beslagmogelijkheden van art. 94a Sv.

79. Zie over dit Verdrag: Lamp (2000), p. 343 e.v., p. 444 e.v. Het Verdrag is met ingang van 26 december 2004 ook van kracht voor de Nederlandse Antillen en Aruba, Trb. 2005, 19.

bewijs betreffende het bestaan, de vindplaats, de verplaatsing, de aard, de juridische status of de waarde van de voorwerpen die voor confiscatie in aanmerking komen (art. 1 Overeenkomst).

- op verzoek moeten ten aanzien van voorwerpen die het onderwerp vormen van een rechtshulpverzoek voorlopige maatregelen worden getroffen, zoals inbeslagname. De Staat waarin de voorlopige maatregelen zijn getroffen, dient te zorgen voor een rechterlijke machtiging op grond waarvan de betrokken voorwerpen ten behoeve van een confiscatieprocedure kunnen worden overgedragen aan de verzoekende staat (art. 2 Overeenkomst).
- op verzoek moet zorg worden gedragen voor de tenuitvoerlegging van een beslissing tot confiscatie van opbrengsten van en hulpmiddelen bij het plegen van misdrijven, of voorwerpen van overeenkomstige waarde, die zich bevinden op het grondgebied van de aangezochte staat, dan wel dient de confiscatiebeslissing in de ene Staat aanleiding te geven voor het instellen van een confiscatieprocedure in de andere Staat overeenkomstig het nationale recht (art. 3 Overeenkomst).<sup>80</sup>
- over het leveren van een bijdrage in de kosten van rechtshulp door de verzoekende Staat, de verdeling van opbrengsten van confiscatiesancties, en het bijdragen aan de vergoeding van schade aan derden wegens de uitvoering van rechtshulp op basis van deze Overeenkomst, kunnen afspraken worden gemaakt (art. 6, 7 en 9 Overeenkomst). De verdeling van de opbrengst kan inhouden dat geconfisqueerde voorwerpen of de opbrengst van de verkoop daarvan geheel of gedeeltelijk worden overgedragen aan de rechtshulpverlenende Staat. Uitgangspunt is dat het aandeel van de opbrengst voor de rechtshulpverlenende Staat de relatieve bijdrage aan de gehele tot confiscatie leidende inspanningen moet weerspiegelen.

De uitvoering van de verzochte rechtshulp geschiedt overeenkomstig en voor zover toegelaten door het nationale recht. Verder geeft de Overeenkomst nog voorzieningen aangaande de inhoud van rechtshulpverzoeken (art. 5 Overeenkomst).

Voor de rechtshulp in ontnemingszaken tussen Nederland en de VS is naast deze confiscatie-overeenkomst het algemene rechtshulpverdrag tussen Nederland en de VS uit 1981 van toepassing.<sup>81</sup> Op grond van dit rechtshulpverdrag moeten Nederland en de VS elkaar wederzijds hulp verlenen bij strafrechtelijk onderzoek en strafrechtelijke procedures. De begrippen 'onderzoek' en 'procedures' bestrijken ook de ontneming van voordeel. De te verlenen rechtshulp kan betrekking hebben op onder meer de opsporing van personen, de betekening van stukken, het

---

80. Zie over deze voorziening: *Kamerstukken II* 1992/93, 23 173 (R 1474), nr. 3, p. 7-8. Het nationale recht van de VS laat het niet toe confiscatiebeslissingen van buitenlandse rechters over te nemen. Daarom moet naar aanleiding van een buitenlandse confiscatie van voorwerpen die zich op het grondgebied van de VS bevinden een afzonderlijke confiscatieprocedure overeenkomstig het Amerikaanse recht worden gevolgd. Verder ligt in art. 3 Verdrag besloten dat het recht van de VS geen confiscatie toelaat van voorwerpen die geen wederrechtelijk voordeel vertegenwoordigen. Dit beperkt de rechtshulp, voorzover geen rechtshulp kan worden geboden met het oog op confiscatie van voorwerpen die niet kunnen worden gezien als de opbrengst van strafbare feiten of die opbrengst vertegenwoordigen.

81. Vgl. Lamp (2000), p. 216 e.v.

verstrekken van documenten, het horen van getuigen, de overlegging van stukken en de uitvoering van huiszoeking of inbeslagneming.

Op grond van de 'Overeenkomst betreffende wederzijdse rechtshulp in strafzaken tussen de Europese Unie en de Verenigde Staten van Amerika' (Trb. 2004, 298) zal het rechtshulpverdrag Nederland – VS worden aangevuld met art. 9bis.<sup>82</sup> Deze bepaling maakt rechtshulp mogelijk bestaande uit een verzoek tot het doen van onderzoek omtrent bankgegevens. Dit komt er op neer dat bij banken of niet bancaire financiële instellingen over natuurlijke of rechtspersonen die zijn veroordeeld of worden verdacht van of in staat van beschuldiging zijn gesteld wegens een strafbaar feit informatie kan worden ingewonnen over het aanhouden van bankrekeningen, over gegevens die in het bezit zijn van niet-bancaire financiële instellingen of over niet aan rekeningen gebonden financiële transacties.

## **2.5. VN-Verdrag tegen grensoverschrijdende georganiseerde misdaad** (Trb. 2004, 34)

Dit verdrag bouwt voort op het hiervoor weergegeven VN-Verdrag van 1988 tegen de sluikhandel in verdovende middelen en psychotrope stoffen. Onderdelen uit dit Verdrag zijn overgenomen of verder uitgewerkt in het Verdrag tegen de grensoverschrijdende georganiseerde misdaad.<sup>83</sup> Voor dit onderzoek gaat het in het bijzonder om voorzieningen met betrekking tot de confiscatie en de wederzijdse rechtshulp.

Doel van het Verdrag is om de interstatelijke samenwerking bij de voorkoming en bestrijding van grensoverschrijdende georganiseerde criminaliteit te bevorderen. Met het oog daarop bevat dit verdrag uiteenlopende voorzieningen. Op de eerste plaats dienen de bij het verdrag aangesloten Staten diverse activiteiten betreffende de georganiseerde grensoverschrijdende criminaliteit strafbaar te stellen. De op deze feiten gestelde straffen moeten recht doen aan de ernst van de feiten (art. 11 Verdrag). In de diverse bepalingen van het verdrag wordt gespecificeerd welke gedragingen door de betrokken strafbaarstellingen moeten worden bestreken. Het betreft de strafbaarstelling van deelname aan een criminele organisatie, van het witwassen van de opbrengsten van misdaad, van ambtelijke corruptie, van gedragingen waarmee een goede rechtsgang wordt verijdeld, van mensenhandel, de smokkel van migranten, de vervaardiging en handel in vuurwapen en munitie (zie de art. 5, 6, 8 en 23 van het verdrag en enkele bij het verdrag horende protocollen).<sup>84</sup> Binnen het bereik van het verdrag vallen ook de zogenaamde 'ernstige misdrijven'. Hiermee worden bedoeld de in de wetgeving van de lidstaten opgenomen strafbare

---

82. Vgl. het Verdrag bevattende het instrument bedoeld in artikel 3, tweede lid, van de Overeenkomst betreffende wederzijdse rechtshulp in strafzaken tussen de Verenigde Staten van Amerika en de Europese Unie, ondertekend te Washington op 25 juni 2003, inzake de toepassing van het verdrag tussen het Koninkrijk der Nederlanden en de Verenigde Staten van Amerika aangaande wederzijdse rechtshulp in strafzaken, *Trb.* 2004, 300.

83. Vgl. *Kamerstukken I/II* 2003/04, 29 512 (R 1757), nr. 1, p. 4.

84. *Trb.* 2001, nrs. 69 en 70; *Trb.* 2004, 37.

feiten waarop een vrijheidsstraf van minimaal vier jaar is gesteld, voorzover deze misdrijven grensoverschrijdend en in het verband van een criminele organisatie zijn gepleegd.

In het verlengde van de strafbaarstelling van het witwassen noopt het Verdrag ook tot het treffen van uiteenlopende maatregelen ter bestrijding van het witwassen. Hierbij moet worden gedacht aan regelgeving voor en toezicht over bancaire en niet-bancaire financiële instellingen, waarbij de nadruk wordt gelegd op klantenidentificatie, documentbeheer en het melden van verdachte transacties. Verder moeten de nationale en internationale samenwerking en de uitwisseling van informatie tussen autoriteiten ter bestrijding van het witwassen worden bevorderd. In dit verband dient elke Staat te overwegen om een 'financiële informatie-eenheid' op te richten, die tot taak heeft informatie over mogelijke witwastransacties te verzamelen, analyseren en verspreiden (art. 7 Verdrag).

#### *Voorzieningen met betrekking tot confiscatie en internationale samenwerking*

Art. 12 Verdrag geeft aan dat de nationale rechtstelsels moeten voorzien in confiscatiemogelijkheden en in daarop vooruitlopende bevoegdheden tot identificatie, opsporing en bevrozing of inbeslagneming van daarvoor in aanmerking komende zaken. Deze regeling is ontleend aan het VN-Verdrag van 1988 (zie onder 2.1). Ter zake van de strafbare feiten die onder het Verdrag vallen, dient confiscatie mogelijk te zijn van:

- de opbrengsten van de betrokken misdrijven;
- de goederen waarvan de waarde overeenkomt met dergelijke opbrengsten;
- de goederen die kunnen worden beschouwd als de neerslag of omzetting van die opbrengsten;
- de inkomsten of voordelen die worden verkregen uit de opbrengsten of uit de goederen waarin de opbrengsten zijn omgezet;
- de goederen, benodigdheden of andere hulpmiddelen die zijn gebruikt bij de onder het Verdrag vallende strafbare feiten.

Met het oog op de identificatie, opsporing en internationale samenwerking geeft art. 12, lid 6, Verdrag aan dat ter zake van bancaire, financiële of zakelijke dossiers het bankgeheim geen obstakel mag zijn voor kennisneming van die gegevens, de inbeslagneming daarvan of grond kan bieden aan een weigering om mee te werken.

Aansluitend geeft art. 13 Verdrag een regeling voor de internationale samenwerking bij de confiscatie. Deze regeling is ontleend aan het VN-Verdrag van 1988. In de nationale rechtstelsels moet zijn voorzien in mogelijkheden tot overname van de procedure ten behoeve van het verkrijgen van een bevel tot confiscatie en tot overdracht van de tenuitvoerlegging van een confiscatiebevel. Indien in een nationaal rechtstelsel wordt vereist dat overname en overdracht alleen plaatsvinden op basis van een Verdrag, geeft art. 13, lid 6, aan dat dit VN-Verdrag kan worden beschouwd als een toereikende verdragsbasis. Voorts dienen de Verdragsstaten op verzoek maatregelen te treffen ten behoeve van de identificatie, opsporing en bevrozing of

inbeslagneming van de opbrengsten van misdaad met het oog op confiscatie daarvan in de Staat waarvan het verzoek is uitgegaan. In dit verband dienen de Verdragsstaten 'elkaar de ruimst mogelijke wederzijdse rechtshulp' te verlenen (vgl. art. 13, lid 3, j<sup>o</sup> art. 18 Verdrag). Bij de in de 'ruimst mogelijke' mate te verlenen rechtshulp in relatie tot de opbrengsten van misdaad kan worden gedacht aan:

- opsporing;
- bewijsverzameling;
- uitreiking van gerechtelijke stukken;
- uitvoering van een doorzoeking en inbeslagneming of bevroezing;
- het verstrekken van documenten of van gewaarmerkte afschriften daarvan;
- het opmaken van verklaringen van getuigen;
- het zenden van informatie, spontaan dan wel op verzoek;
- en 'elke andere vorm van hulp die niet in strijd is met het nationale recht van de aangezochte Staat'.

In art. 18, leden 7 t/m 29, Verdrag zijn voorzieningen opgenomen omtrent verzoeken tot rechtshulp en de wijzen van uitvoering daarvan. Deze voorzieningen bieden een basis voor het rechtshulpverkeer tussen Staten, voorzover tussen die landen geen afzonderlijke rechtshulpverdragen van kracht zijn. Deze regelingen bevat voorzieningen die voor de voordeelsontneming relevant zijn. Zo mag medewerking aan een rechtshulpverzoek niet worden geweigerd op grond van het bankgeheim (lid 8). Bij de verlening van rechtshulp kan worden uitgegaan van de eis van dubbele strafbaarheid, maar de aangezochte Staat mag die eis ook loslaten (lid 9 j<sup>o</sup> art. 13, lid 7). Voorts dient elke Staat een centrale autoriteit aan te wijzen die belast is met de ontvangst van rechtshulpverzoeken en de doorgeleiding daarvan naar de met de uitvoering belaste autoriteiten (lid 13). Verder is voorzien in de bij de rechtshulp te gebruiken taal (lid 14), de inhoud van een verzoek en weigeringsgronden. Het gegeven dat een door het Verdrag bestreken strafbaar feit tevens fiscale aangelegenheden omvat, kan in ieder geval geen grond vormen voor een weigering om uitvoering te geven aan de verzochte rechtshulp (lid 22). Uitgangspunt is dat de verzochte rechtshulp moet worden uitgevoerd overeenkomstig de voorschriften van het nationale recht. Voorzover die nationale regelingen het toelaten, kan het verzoek worden uitgevoerd met inachtneming van in het verzoek omschreven procedures (lid 17). Deze laatste moeten waarborgen dat de resultaten van het rechtshulpverzoek in de verzoekstaat rechte van waarde zijn in de confiscatieprocedure.

Art. 14 van het Verdrag biedt bijzondere voorzieningen aangaande de bestemming van de opbrengsten van confiscatiesancties. Uitgangspunt is dat de tenuitvoerlegging van confiscatiesancties wordt beheerst door het recht van het land van tenuitvoerlegging (lid 1). Indien het nationale recht het mogelijk maakt, kunnen deze opbrengsten worden teruggegeven aan de rechtshulpverzoekende Staat, teneinde met die opbrengsten de slachtoffers van de georganiseerde misdaad schadeloos te stellen, dan wel de goederen terug te bezorgen bij de rechtmatige eigenaren (lid 2). Ook biedt het Verdrag een basis voor de mogelijkheid om de opbrengsten

over te maken aan intergouvernementele instanties die zich bezig houden met de bestrijding van georganiseerde criminaliteit, of de verdelen tussen de samenwerkende Staten (lid 3).

Naast de justitiële samenwerking verschaft het Verdrag ook een basis aan de politieke samenwerking in ontnemingszaken. Op dit punt geeft art. 27 aan dat Staten maatregelen moeten treffen ter bevordering van de samenwerking betreffende 'de bewegingen van opbrengsten van misdaad of goederen' die zijn verkregen door strafbare feiten waarop het Verdrag van toepassing is. Deze samenwerking kan betrekking hebben op de opsporing van die opbrengsten, de uitwisseling van informatie en het vergemakkelijken van de samenwerking tussen diensten uit de verschillende landen.

#### *Bijzonderheden*

Volgens art. 2 onder j. van het Verdrag kan ook een 'regionale organisatie voor economische integratie' tot het Verdrag toetreden. De EG is een dergelijke organisatie en zal het Verdrag met de bijbehorende protocollen bekrachtigen. Voor de EG hebben de Verdragsverplichtingen met name betrekking op de bestrijding van het witwassen.<sup>85</sup>

#### *Bekrachtiging*

Het Verdrag is bekrachtigd door:

- Spanje en Turkije (Trb. 2004, 34)
- Nederland en de Europese Gemeenschap (Trb. 2004, 184).

#### *Nationale regelingen ter uitvoering van het Verdrag*

De verplichtingen van het Verdrag nopen niet tot aanpassingen van het Nederlandse recht. De art. 13 e.v. WOTS, de regelingen in het wetboek van strafvordering betreffende de overname en overdracht (art. 552t e.v. Sv) en de internationale rechtshulp (art. 552h e.v. Sv) bieden voldoende mogelijkheden om aan de op het Verdrag gebaseerde verzoeken tot internationale rechtshulp te voldoen.<sup>86</sup>

## **2.6. Verdrag inzake de strafrechtelijke bestrijding van corruptie (Trb. 2000, 130)**

Dit in het kader van de Raad van Europa tot ontwikkeling gekomen Verdrag beoogt de internationale samenwerking bij de strafrechtelijke bestrijding van corruptie te bevorderen. Met dat doel bevat het Verdrag op de eerste plaats een aantal verplichtingen aangaande de strafbaarstelling van uiteenlopende vormen van corruptie en de te bedreigen straffen. Op de tweede plaats biedt het Verdrag instrumenten voor de wederzijdse rechtshulp.

---

85. *Kamerstukken I/II* 2003/04, 29 512 (R 1757), nr. 1, p. 3.

86. *Kamerstukken I/II* 29 512 (R 1757), nr. 1, p. 10, 13.

Op nationaal niveau dienen in de bij het Verdrag aangesloten Staten actieve en passieve<sup>87</sup> vormen van corruptie strafbaar te worden gesteld (zie de art. 2-11). Verder dienen in de Lidstaten strafbepalingen te bestaan ter bestrijding van het witwassen van de opbrengsten van corruptie en betreffende vormen van valsheid in geschrifte, die worden gepleegd ter verhulling van corruptie (art. 13-14). Ter effectuering van de voorgeschreven strafbaarstellingen bevat het Verdrag nog bepalingen aangaande de strafbaarheid van de deelneming, de vestiging van rechtsmacht en de strafrechtelijke aansprakelijkheid van rechtspersonen (art. 15-18).

Ten aanzien van de op de diverse delicten te stellen straffen is uitgangspunt dat de bedreigde sancties doeltreffend, evenredig en afschrikwekkend dienen te zijn. Meer specifiek is aangegeven dat in de nationale wetgeving van de lidstaten moet zijn voorzien in de mogelijkheid tot verbeurdverklaring of het anderszins ontnemen van de instrumenten of opbrengsten van de Verdragsdelicten, of van voorwerpen waarvan de waarde overeenkomt met die opbrengsten (art. 19). Ten behoeve van het strafrechtelijke onderzoek dienen in de nationale wetgeving maatregelen te worden getroffen om het vergaren van bewijs te vergemakkelijken en om de opbrengsten van corruptie te kunnen identificeren, onderzoeken, bevriezen, in beslag nemen. Gelijke bevoegdheden moeten bestaan ten aanzien van voorwerpen waarvan de waarde overeenkomt met de opbrengsten. Tot die te treffen maatregelen hoort de bevoegdheid voor gerechten of andere autoriteiten om informatie in te winnen over bancaire, financiële of commerciële dossiers en eventueel deze dossiers in beslag te nemen. Bij het onderzoek kan het bankgeheim geen beletsel opleveren voor de uitvoering van onderzoekshandelingen (art. 23).

De voorzieningen in het Verdrag met betrekking tot de internationale samenwerking zijn vrij algemeen van aard. Het Verdrag gaat uit van de gedachte dat tussen de lidstaten reeds rechtshulpverdragen gelden of al afspraken zijn gemaakt voor de wederzijdse rechtshulp.<sup>88</sup> In die gevallen dienen Staten in zo ruim mogelijke mate met elkaar samen te werken bij onderzoek en procedures ter zake van de Verdragsdelicten. Voor gevallen waarin tussen Lidstaten geen rechtshulpverdragen gelden of afspraken zijn gemaakt over de internationale samenwerking, biedt het Verdrag een kader voor die samenwerking.<sup>89</sup> Dat kader is heel algemeen en komt neer op de verplichting om op verzoek in zo ruim mogelijke mate rechtshulp te verlenen. Het bankgeheim kan geen grond opleveren om te weigeren aan het verzoek te voldoen (art. 26 Verdrag). Los van een verzoek kan een Verdragspartij aan een andere Partij feitelijke gegevens verstrekken, indien deze gegevens dienstig kunnen zijn bij het onderzoek naar of de strafvervolgning van een van de in het Verdrag omschreven delicten, dan wel aanleiding kunnen geven voor een rechtshulpverzoek. Ten behoeve van het rechtshulpverkeer dienen de Verdragsstaten een

---

87. Actieve omkoping is de vorm waarin een ander aan de om te kopen functionaris of persoon een belofte doet of een beloning in het vooruitzicht stelt; passieve omkoping betreft gevallen waarin een functionaris of persoon voor een in het kader van zijn functie te leveren prestatie een oneigenlijke tegenprestatie verlangt.

88. Dit uitgangspunt ligt gelet op het kader waarin het Verdrag tot ontwikkeling is gekomen (de Raad van Europa) voor de hand.

89. Dat kader is ook van toepassing als het gunstiger is als de tussen Lidstaten geldende verdragen en afspraken, zie art. 25, lid 2, Verdrag.



centrale autoriteit aan te wijzen die is belast met de verzending, ontvangst en beantwoording van rechtshulpverzoeken. Het rechtshulpverkeer loopt primair via deze centrale autoriteit (art. 29 en 30). In geval van spoed is rechtstreekse communicatie tussen de justitiële autoriteiten toegelaten (art. 30, lid 2).

#### *Bekrachtiging*

Het Verdrag is door Nederland bekrachtigd bij de Rijkswet van 22 juni 2001, Stb. 2001, 315. Het Verdrag is (nog) niet bekrachtigd door België, Spanje, het Verenigd Koninkrijk en Turkije.

#### *VN-Verdrag tegen corruptie*

In het kader van de Verenigde Naties is eveneens een Verdrag tegen corruptie opgesteld.<sup>90</sup> Dit Verdrag voorziet in de verplichting voor Lidstaten tot strafbaarstelling van uiteenlopende vormen van corruptie. Ook moet de wetgeving in de Lidstaten confiscatie van de opbrengsten van corruptie mogelijk maken. Verder bevat het Verdrag een uitvoerige regeling van de wederzijdse rechtshulp bij de opsporing en vervolging van corruptie en het opsporen, in beslag nemen en confisqueren van de opbrengsten. Deze regeling lijkt sterk op de regeling van deze materie in het VN-Verdrag inzake de grensoverschrijdende georganiseerde misdaad. Aangezien het Verdrag nog niet in werking is getreden, zal verder niet op dit Verdrag worden ingegaan.

### **2.7. Internationaal Verdrag ter bestrijding van de financiering van terrorisme (Trb. 2001, 62)**

In het verlengde van een hoeveelheid Verdragen die betrekking hebben op de bestrijding van terroristische misdrijven<sup>91</sup> is dit Verdrag gericht op de bestrijding van de financiering van internationaal terrorisme en de bevordering van de internationale samenwerking daarbij. Met deze doelen bevat dit Verdrag een omschrijving van de in de wetgeving van de Lidstaten strafbaar te stellen wijzen van financiering van terrorisme, een regeling inzake de vestiging van rechtsmacht ter zake van strafbare financiering van terrorisme en de verplichting voor de Lidstaten om van die rechtsmacht gebruik te maken en de verplichting voor de Lidstaten om elkaar in zo ruim mogelijke mate rechtshulp te verlenen.

De in de wetgeving van de Lidstaten op te nemen strafbepalingen inzake de financiering van terrorisme zijn beschreven in art. 2 Verdrag. In de kern gaat het om de strafbaarstelling van het verstrekken of vergaren van fondsen<sup>92</sup> die worden gebruikt bij het plegen van strafbare feiten zoals omschreven in een van de Verdragen genoemd in de Bijlage bij het Verdrag (art. 2, lid 1

---

90. Verdrag van de Verenigde Naties tegen corruptie, *Trb.* 2004, 11.

91. Zie de Bijlage bij het Verdrag, *Trb.* 2001, 62, p. 18, en *Kamerstukken II* 2001/02, 28 030 (R 1701), nr. 3, p. 2.

92. In art. 1, lid 1, Verdrag wordt het begrip 'fondsen' heel ruim gedefinieerd. Het gaat om alle soorten vermogensbestanddelen, lichamelijk of onlichamelijk, roerend of onroerend, hoe dan ook verkregen, alsmede rechtsbescheiden in welke vorm dan ook, elektronisch of digitaal daaronder begrepen, waaruit de eigendom of andere rechten ten aanzien van die vermogensbestanddelen blijken, met inbegrip van, maar niet beperkt tot, bankkredieten, travellers cheques, bankcheques, postwissels, aandelen, waardepapieren, obligaties, wissels en kredietbrieven.

onder a) of om een algemeen omschreven terroristisch misdrijf (art. 2, lid 1 onder b).<sup>93</sup> De nationale wetgeving dient het mogelijk te maken om fondsen die zijn gebruikt of bestemd ten dienste van het plegen van een van de volgens het Verdrag strafbaar te stellen feiten en de opbrengsten afkomstig van dergelijke feiten te identificeren, op te sporen, te bevroren en verbeurd te verklaren (art. 8 Verdrag). Het Verdrag geeft aan dat over de verdeling van de opbrengsten van deze verbeurdverklaringen tussen Staten verdragen kunnen worden afgesloten. Deze in dergelijke verdragen neergelegde afspraken kunnen algemeen van aard zijn, dan wel op ad hoc basis worden afgesloten (art. 8, lid 3). Bij de toepassing van de verbeurdverklaring en verdeling van opbrengsten moeten rechten van te goeder trouw handelende derden worden gerespecteerd (art. 8, lid 5).

Bij de strafrechtelijke rechtshulp inzake strafbare vormen van financiering van terrorisme dienen de Lidstaten elkaar de ruimst mogelijke rechtshulp te verlenen. Expliciet is bepaald dat deze rechtshulp mede ziet op de verkrijging van bewijs dat nodig is voor het proces. Voorzien is in de mogelijkheid dat Staten ook zonder voorafgaand verzoek elkaar inlichtingen verschaffen of bewijsmateriaal ter beschikking stellen met het oog op de vaststelling van de aansprakelijkheid van een rechtspersoon overeenkomstig art. 5 Verdrag. Het Verdrag bevat zelf geen kader voor de strafrechtelijke rechtshulp, maar gaat er van uit dat rechtshulp aangaande de materie van het Verdrag verloopt op basis van bestaande verdragen en regelingen inzake de wederzijdse rechtshulp. Voor de mogelijkheden tot rechtshulp in ontnemingszaken moet dus worden teruggevallen op de inhoud van die verdragen en regelingen. Bij ontbreken van dergelijke verdragen en regelingen, dienen Staten elkaar rechtshulp te verlenen overeenkomstig het nationale recht (art. 12 Verdrag). Rechtshulp mag niet worden geweigerd met een beroep op het bankgeheim (art. 12 lid 2 Verdrag), noch wegens het enkele gegeven dat de volgens art. 2 strafbaar te stellen feiten naar nationaal recht worden aangemerkt als fiscale delicten (art. 13 Verdrag) of als politieke delicten (art. 14 Verdrag).

#### *Bekrachtiging*

Het Verdrag is bekrachtigd door:

- het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland (Trb. 2001, 62);
- Nederland (Rijkswet van 20 december 2001, Stb. 2001, 674).

België, Spanje en Turkije hebben het Verdrag wel ondertekend, maar (nog) niet bekrachtigd.

#### *Nationale regelingen ter uitvoering van het Verdrag*

De in het Verdrag aangegeven verplichting tot het strafbaar stellen van gedragingen gericht op de financiering van terrorisme noopte niet tot de invoering van nieuwe strafbepalingen. Wel werd de regeling in art. 46 Sr inzake de strafbaarheid van voorbereidingshandelingen gewijzigd.

---

93. De omschrijving hiervan luidt: 'enige andere gedraging/handeling bedoeld om de dood van of ernstig lichamelijk letsel te veroorzaken bij een burger, of een ander persoon die niet actief deelneemt aan de vijandelijkheden in een situatie van gewapend conflict, wanneer het doel van die gedraging/handeling, door haar aard of context, is een bevolking te intimideren of een regering of internationale organisatie te dwingen tot het verrichten of het zich onthouden van een handeling.'

In het bijzonder werden de in deze bepaling voorkomende bestanddelen 'gelden of andere betaalmiddelen' en 'in vereniging' geschrapt. Tevens werd aan art. 46 Sr een vijfde lid toegevoegd, waarin is aangegeven dat onder 'voorwerpen' ook 'alle zaken en vermogensrechten' moeten worden begrepen.<sup>94</sup> Verder gaf het Verdrag aanleiding tot aanpassing van de regeling van de rechtsmacht in art. 4 Sr.<sup>95</sup>

Hoewel niet ingegeven door dit Verdrag, is bij de wet van 24 juni 2004, Stb. 2004, 290 aan art. 140 Sr een vierde lid toegevoegd waarin is aangegeven dat onder deelneming aan een criminele organisatie mede wordt begrepen 'het verlenen van geldelijke of andere stoffelijke steun aan alsmede het werven van gelden of personen ten behoeve van de daar omschreven organisatie'. Deze toevoeging kan worden gezien als een uitwerking van art. 2 van het Verdrag.

### **3. Andere relevante initiatieven**

Op 20 juni 2003 zijn vanwege de FATF de herziene 40 aanbevelingen (de 'FATF Forty Recommendations') gepubliceerd. De herziening van de oorspronkelijke aanbevelingen uit 1990 bestaat in het bijzonder hieruit, dat ook de financiering van terrorisme binnen het bereik van de aanbevelingen is gebracht. Tezamen met acht bijzondere aanbevelingen inzake de financiering van terrorisme van oktober 2001 bieden de 40 aanbevelingen een omvattend raamwerk voor de bestrijding van het witwassen en de financiering van terrorisme. Naast aanbevelingen over de strafbaarstelling van het witwassen en de financiering van terrorisme, over het opsporen, bevriezen en in beslag nemen van voorwerpen die vatbaar zijn voor confiscatie, over maatregelen die door financiële en andere zakelijke instellingen moeten worden getroffen ter voorkoming van witwassen en de financiering van terrorisme, zijn aanbevelingen geformuleerd over de internationale samenwerking. Landen dienen spoedig en op effectieve wijze uitvoering te geven aan verzoeken tot rechtshulp. De voor de afhandeling van dergelijke verzoeken geldende procedures moeten 'clear and efficient' zijn (aanbeveling 36). Voorzien moet zijn in een autoriteit die direct uitvoering kan geven aan verzoeken tot het identificeren, het bevriezen en confisqueren van witgewassen voorwerpen, van opbrengsten van witwassen of van onderliggende delicten, van instrumenten gebruikt bij of bedoeld voor gebruik bij het begaan van dergelijke delicten of van voorwerpen of daarmee corresponderende vermogenswaarden (aanbeveling 38). Daarnaast dienen landen te verzekeren dat de competente autoriteiten (politie, justitie, meldpunt ongebruikelijke transacties) in de ruimst mogelijke mate internationaal kunnen samenwerken met buitenlandse 'tegenhangers'. Informatie over witwasactiviteiten en onderliggende delicten moet al dan niet op verzoek snel en constructief rechtstreeks tussen de verschillende autoriteiten kunnen worden uitgewisseld. De uitwisseling van informatie moet niet nodeloos aan beperkingen worden onderworpen, waarbij moet worden gedacht aan beperkingen op grond van het gegeven dat het verzoek mede betrekking heeft op fiscale kwesties, of vanwege geheimhouding of vertrouwelijkheid die wordt geboden door financiële instellingen. Bevoegde autoriteiten

---

94. *Kamerstukken II* 2001/02, 28 030 (R 1701), nr. 3, p. 7. Zie ook de Wet van 20 december 2001, *Stb.* 2001, 675.

95. Aan art. 4 Sr werd onderdeel 14o. toegevoegd; zie de Wet van 20 december 2001, *Stb.* 2001, 675.

moeten ook bevoegd zijn om ten behoeve van buitenlandse partners onderzoek, eventueel een opsporingsonderzoek, in te stellen. Verder worden landen aangemoedigd om de directe of indirecte uitwisseling van informatie niet te beperken tot 'counterparts', maar uit te breiden tot 'non-counterparts'.

#### **4. Synthese**

Ondanks de verschillen in aard en strekking van de in par. 2 weergegeven verdragen, zijn er met het oog op het rechtshulpverkeer in ontnemingszaken met de in dit onderzoek betrokken landen (België, het Verenigd Koninkrijk, Spanje en Turkije) enkele gemeenschappelijkheden aan te wijzen. Het gaat hierbij om uitgangspunten voor de inrichting van het nationale recht (strafbaarstellingen en strafsancities) en in het nationale recht op te nemen voorzieningen om uitvoering te kunnen geven aan verzoeken tot rechtshulp. Het betreft:

- a. ruime mogelijkheden tot confiscatie (ontneming en verbeurdverklaring) van de opbrengsten van misdaad en van de voorwerpen waarin die opbrengsten zijn omgezet;
- b. de ruimte voor het maken van afspraken over de verdeling van de opbrengsten van confiscatiesancities tussen de rechtshulpverzoekende en de rechtshulpverlenende Staat;
- c. ruime bevoegdheden tot het identificeren, opsporen, bevriezen en in beslag nemen van vermogensbestanddelen die vatbaar zijn voor confiscatie;
- d. het uitgangspunt dat het bankgeheim kan mag worden ingeroepen als grond om medewerking aan de verzochte rechtshulp te weigeren;
- e. mogelijkheden tot overdracht en overname van confiscatieprocedures en van confiscatiebeslissingen;
- f. voorzieningen op basis waarvan op verzoek van een andere Staat steun kan worden geboden of onderzoekshandelingen kunnen worden uitgevoerd ten behoeve van het financiële onderzoek in de verzoekende Staat (het vergaren van financiële gegevens, inbeslagneming van voorwerpen en documenten, de verzending en betekening van justitiële documenten);
- g. mogelijkheden om op verzoek of spontaan informatie te verschaffen;
- h. de aanwijzing van een centrale autoriteit die is aangewezen voor de verzending en ontvangst van stukken met betrekking tot rechtshulpverzoeken;
- i. de mogelijkheid dat in spoedeisende kwesties de justitiële instanties rechtstreeks communiceren;
- j. voorschriften aangaande de inhoud van rechtshulpverzoeken en de taal waarin deze moeten zijn opgesteld.



## Bijlage 6

# Internationale samenwerking in ontnemingszaken: het raamwerk van de Europese Unie

M.J. Borgers

### 1. Inleiding

Binnen de Europese Unie (EU) bestaat al geruime tijd aandacht voor de mogelijkheden van ontneming van misdaadgeld. Die aandacht treedt op drie manieren voor het voetlicht. Aanvankelijk is confiscatie steeds genoemd als één van de methoden ter bestrijding van bepaalde typen criminaliteit, zoals witwassen, drugshandel, fraude met gemeenschapsgelden en georganiseerde criminaliteit. In verschillende rechtsinstrumenten komt dit tot uitdrukking doordat de mogelijkheid van confiscatie wordt aanbevolen of voorgeschreven.<sup>96</sup> Tegenwoordig wordt de ontneming van misdaadgeld in toenemende mate beschouwd als een zelfstandig – niet aan een bepaald type criminaliteit gekoppeld – aandachtsgebied. Dat blijkt onder andere uit de totstandkoming van het kaderbesluit confiscatie, op grond waarvan de lidstaten moeten voorzien in ruime confiscatiemogelijkheden ten aanzien van uiteenlopende strafbare feiten. In het verlengde daarvan wordt ook gekeken naar de internationale samenwerking in ontnemingszaken, zoals blijkt uit het recentelijk tot stand gekomen kaderbesluit bevrozing van voorwerpen of bewijsstukken en het ontwerp-kaderbesluit wederzijdse erkenning van confiscatiebeslissingen. Tot slot wordt (de regelgeving rond) confiscatie de laatste tijd ook genoemd als onderdeel van de bestrijding van financiering van terrorisme.<sup>97</sup>

In deze bijlage wordt een overzicht gegeven van de diverse rechtsinstrumenten en initiatieven van de EU die van belang zijn voor de internationale samenwerking in ontnemingszaken. Het gaat daarbij om zowel specifiek op ontnemingszaken gerichte rechtsinstrumenten (§ 2) als andere, voor de samenwerking relevante regelgeving (§ 3). Waar mogelijk wordt aan de hand van evaluaties die in EU-verband hebben plaatsgevonden, aangegeven welke ervaringen met deze rechtsinstrumenten zijn opgedaan. Aan de hand van dit overzicht wordt getracht een stelsel bloot te leggen van normen en maatstaven die binnen de EU (zullen) worden gehanteerd als (minimum)normen voor een behoorlijke internationale samenwerking in ontnemingszaken (§ 4).

---

96. Zie het overzicht in Borgers (2001), p. 23-26, en voort Vermeulen (2004).

97. Zie de Verklaring betreffende de bestrijding van terrorisme van de Europese Raad van 25 maart 2004, raadsdocument 7906/04, in het bijzonder onderdeel 5 onder a, en raadsdocument 14180/4/04, onderdelen 14, 15, en 27. Vgl. ook reeds het Actieplan ter bestrijding van terrorisme van 21 september 2001, onder 5.

Aan de hand daarvan wordt tot slot onderzocht of de Nederlandse wetgeving toereikend is (§ 5).

## **2. Specifiek op ontnemingszaken gerichte initiatieven en instrumenten**

### **2.1. Gemeenschappelijk optreden witwassen**

#### **2.1.1. Inhoud van het gemeenschappelijk optreden**

Het eerste specifiek op ontnemingszaken gerichte instrument betreft het Gemeenschappelijk optreden inzake het witwassen van geld, de identificatie, opsporing, bevrozing, inbeslagneming en confiscatie van hulpmiddelen en van opbrengsten van misdrijven (hierna: Gemeenschappelijk optreden witwassen).<sup>98</sup> Dit Gemeenschappelijk optreden is tot stand gekomen naar aanleiding van het Actieplan ter bestrijding van de georganiseerde criminaliteit.<sup>99</sup> Eén van de aanbevelingen in dit Actieplan betreft het verbeteren van het traceren en in beslag nemen van illegale activa, en van het uitvoeren van gerechtelijke confiscatiebeslissingen.

In de preambule van het Gemeenschappelijk optreden witwassen wordt onder andere opgemerkt dat onderling verenigbare praktijken de Europese samenwerking op het terrein van de voordeelsontneming doeltreffender maken. Daarbij wordt gerefereerd aan de – reeds in het genoemde Actieplan genoemde – noodzaak om de procedures voor justitiële samenwerking bij de bestrijding van de georganiseerde criminaliteit te versnellen en de termijnen voor toezending van verzoeken en de beantwoording daarvan aanzienlijk te verkorten. Het is zinvol de in het Gemeenschappelijk optreden neergelegde concrete verplichtingen tamelijk uitvoerig op te sommen, omdat deze verplichting voor de inrichting van de *praktijk* van de internationale samenwerking ook tegenwoordig nog van groot belang zijn.<sup>100</sup>

- *Art. 1 lid 1*: Lidstaten dienen – binnen zekere grenzen – voorbehouden ten aanzien van art. 2 en 6 van het Verdrag inzake het witwassen, de opsporing, de inbeslagneming en de confiscatie van opbrengsten van misdrijven achterwege te laten. Ten gevolge hiervan moet (onder andere) op ruime schaal confiscatie van uit strafbare feiten verkregen opbrengsten mogelijk worden gemaakt.
- *Art. 1 lid 2*: Lidstaten dienen te voorzien in de mogelijkheid van waardeconfiscatie (naast of in plaats van objectconfiscatie), zowel in nationale procedures als in het kader van internationale samenwerking.
- *Art. 1 lid 3*: Lidstaten zorgen ervoor dat het op verzoek van een andere lidstaat mogelijk is om, in geval van een verdenking dat een strafbaar feit is begaan, de vermoedelijke opbreng-

---

98. PbEG 1998, L 333/1.

99. PbEG 1997, C 251/1.

100. De voorschriften van het Gemeenschappelijk optreden zijn nog steeds van kracht, al zijn er bij het hierna te bespreken kaderbesluit witwassen een aantal voorschriften ingetrokken. De ingetrokken voorschriften zijn echter grotendeels door vergelijkbare, scherper geformuleerde bepalingen vervangen. Zie § 2.2.

sten van misdrijven te identificeren en op te sporen. Deze rechtshulp dient in een zo vroeg mogelijk stadium van het onderzoek te kunnen worden verleend.

- *Art. 2:* Elke lidstaat dient te voorzien in ‘een gebruikersvriendelijke gids’, waarin wordt vermeld bij welke instantie advies ter zake van rechtshulpverlening kan worden ingewonnen en welke hulp een lidstaat kan verlenen in ontnemingszaken. Tevens dient melding te worden gemaakt van belangrijke beperkingen bij het verlenen van rechtshulp alsmede van de informatie die verzoekende staten dienen te verstrekken. De gidsen van elke lidstaat worden – met tussenkomst van de Raad – vertaald in alle officiële talen en verspreid onder de lidstaten, het Europees Justitieel Netwerk (EJN) en Europol. De lidstaten dienen de gids *up-to-date* te houden.<sup>101</sup>
- *Art. 3:* Lidstaten dienen dezelfde prioriteit te geven aan rechtshulpverzoeken die verband houden met identificatie, opsporing, bevrozing, inbeslagneming en confiscatie van vermogensbestanddelen, als aan soortgelijke maatregelen in nationale procedures.
- *Art. 4:* Lidstaten dienen rechtstreekse contacten te stimuleren tussen de bij de rechtshulp betrokken actoren. Bij de samenwerking dienen de volgende spelregels in acht te worden genomen.
  - Indien een formeel rechtshulpverzoek noodzakelijk is, zorgt de verzoekende staat voor een adequate voorbereiding daarvan, met in achtneming van de in de aangezochte staat geldende voorschriften.
  - Een lidstaat doet een rechtshulpverzoek niet eerder dan nadat bekend is welk soort hulp nodig is.
  - Indien een rechtshulpverzoek als ‘urgent’ wordt aangeduid of aan een tijdslimiet wordt verbonden, wordt hierop een toelichting gegeven.
  - Indien een rechtshulpverzoek niet onverkort kan worden uitgevoerd, zoekt de aangezochte lidstaat zoveel mogelijk naar een andere wijze om aan het verzoek tegemoet te komen.
- *Art. 5 lid 1:* Voor zover dat niet in strijd is met de nationale wetgeving, nemen de lidstaten alle maatregelen om het risico te minimaliseren dat vermogensbestanddelen verdwijnen. Daartoe behoren maatregelen die ertoe strekken om vermogensbestanddelen snel te bevriezen of in beslag te nemen, zodat een later verzoek om confiscatie niet mislukt.
- *Art. 5 lid 2:* Indien voor de afwikkeling van een rechtshulpverzoek onderzoek moet worden verricht in een andere regio dan de regio die het verzoek in behandeling heeft, zorgt de betreffende lidstaat ervoor, voor zover dat niet in strijd is met het nationale recht, dat de benodigde hulp kan worden geboden zonder dat een nader schriftelijk verzoek behoeft te worden ingediend.
- *Art. 5 lid 3:* Indien voor de uitvoering van een verzoek nader onderzoek moet worden verricht voor een verwante kwestie, en de verzoekende staat dient een aanvullend schriftelijk ver-

---

101. Deze gebruikersvriendelijke gids vertoont overeenkomsten met de ‘goedepraktijkverklaringen’ die de lidstaten (hebben) moeten afleggen op grond van het Gemeenschappelijk optreden inzake goede praktijken bij wederzijdse rechtshulp in strafzaken (PbEG 1998, L 191/1). Zie voor de betreffende verklaringen raadsdocument SN 1371/00.



zoek in, bespoedigt de aangezochte staat, voor zover dat niet in strijd is met het nationale recht, de uitvoering van dat aanvullende verzoek.

- *Art. 6:* In deze bepaling wordt een aantal maatregelen opgesomd die in zijn algemeenheid de effectiviteit van de internationale samenwerking moeten waarborgen. Het gaat om de volgende maatregelen.
  - De lidstaten maken de nationale magistratuur vertrouwd met de *best practices* in de internationale samenwerking in ontnemingszaken.
  - De lidstaten zorgen ervoor dat de bij de internationale samenwerking betrokken actoren een passende opleiding genieten.
  - Er worden door het voorzitterschap en belangstellende lidstaten studiebijeenkomsten georganiseerd ter stimulering en ontwikkeling van *best practices* en ter bevordering van het aansluiten van de diverse procedures.

Deze opsomming laat zien dat het Gemeenschappelijk optreden in feite een samenspel van juridische en praktische normen en uitgangspunten bevat dat een effectieve en efficiënte internationale samenwerking in ontnemingszaken moet garanderen.

#### *Empirisch onderzoek*

Er is empirisch materiaal voorhanden met betrekking tot de naleving van de genoemde juridische en praktische normen en uitgangspunten in de praktijk. Het gaat om het evaluatieonderzoek dat is uitgevoerd op grond van het Gemeenschappelijk optreden tot instelling van een mechanisme voor evaluatie van de uitvoering en toepassing op nationaal niveau van de internationale verbintenissen inzake de bestrijding van de georganiseerde criminaliteit.<sup>102</sup> De eerste evaluatieronde die op grond van dit Gemeenschappelijk optreden heeft plaatsgevonden, had betrekking op 'wederzijdse rechtshulp en dringende verzoeken in verband met opsporing van en beslag op goederen'. Gelet op het belang van de beslaglegging voor de internationale samenwerking in ontnemingszaken zijn de resultaten van deze evaluatieronde voor het onderhavige onderzoek relevant.

Het evaluatieonderzoek is uitgevoerd door de situatie in alle (toenmalige) lidstaten te bestuderen, onder andere door het voorleggen van een vragenlijst en het afleggen van werkbezoeken. Op basis daarvan zijn over alle lidstaten rapporten uitgebracht.<sup>103</sup> Het over Nederland uitgebrachte rapport wordt nader besproken in § 5.1. Na afronding van deze rapporten is door de Raad van de EU op 28 mei 2001 een eindverslag aangenomen.<sup>104</sup> In dit verslag wordt een redelijke positief beeld geschetst van de rechtshulp in de EU en worden er, ter verbetering van de bestaande praktijk, diverse aanbevelingen gedaan.<sup>105</sup> Specifiek met betrekking tot de inter-

---

102. PbEG 1997, L 344/7.

103. Deze rapporten treft men aan op de website van de Raad, [ue.eu.int](http://ue.eu.int).

104. Gepubliceerd in PBEG 2001, C 216/14.

105. Deze aanbevelingen stemmen in hoofdlijnen overeen met de in § 5.1 opgesomde aanbevelingen die aan Nederland zijn gedaan.

nationale samenwerking in ontnemingszaken is van belang dat er een duidelijke overlap bestaat tussen de aanbevelingen uit het eindverslag enerzijds en de uitgangspunten en normen uit het Gemeenschappelijk optreden witwassen anderzijds, dan wel dat er tussen beide raakpunten bestaan. Het gaat in het bijzonder om de volgende punten.

- Het spoedig en zonder voorbehoud ratificeren van de voor rechtshulp relevante verdragen (vgl. aanbeveling 1 en art. 1 lid 1 Gemeenschappelijk optreden witwassen).
- De noodzaak van een versnelde procedure voor het traceren van bankrekeningen (vgl. aanbeveling 3 en art. 1 lid 3 Gemeenschappelijk optreden witwassen).
- Het voorzien in snelle, efficiënte en, waar mogelijk, informele rechtshulpprocedures, waarbij de garantie bestaat dat het toepassen van een specifieke maatregel op verzoek van een andere lidstaat niet minder efficiënt wordt uitgevoerd dan eenzelfde maatregel in een nationale procedure (vgl. aanbevelingen 5, 8 en 15, alsmede art. 3, 4 en 5, leden 2 en 3, Gemeenschappelijk optreden witwassen).
- Het uitwisselen van *best practices*, onder andere met het doel om de samenwerking tussen lidstaten te verbeteren (vgl. aanbeveling 7, en art. 6 Gemeenschappelijk optreden witwassen).
- De wenselijkheid van het ontwikkelen en ter beschikking stellen van een standaardformulier voor uitgaande rechtshulpverzoeken (vgl. aanbeveling 9 en art. 4 Gemeenschappelijk optreden witwassen).

## 2.2. Kaderbesluit witwassen

Het op 26 juni 2001 door de Raad aangenomen kaderbesluit inzake het witwassen van geld, de identificatie, opsporing, bevrozing, inbeslagneming en confiscatie van hulpmiddelen en van opbrengsten van misdrijven<sup>106</sup> (hierna: kaderbesluit witwassen) bouwt rechtstreeks voort op het Gemeenschappelijk optreden witwassen.<sup>107</sup> Op grond van art. 5 van het kaderbesluit witwassen wordt een aantal bepalingen – te weten: art. 1, 3, 5 lid 1 en 8 lid 1 – van het Gemeenschappelijk optreden ingetrokken, waarbij het kaderbesluit grotendeels vergelijkbare, maar iets scherper of dwingender geformuleerde verplichtingen stelt.<sup>108</sup> Dat ligt anders voor de verplichtingen art. 1 lid 3, en art. 5 lid 1 van het Gemeenschappelijk optreden, die niet, ook niet in aangepaste vorm, in het kaderbesluit witwassen zijn opgenomen. Het betreft hier, kort gezegd, de verplichtingen voor de lidstaten om op verzoek van een andere lidstaat de vermoedelijke opbrengsten van misdrijven te identificeren en op te sporen, alsmede om de maatregelen te nemen om het risico te minimaliseren dat vermogensbestanddelen verdwijnen. In het aanvankelijke ontwerp van het

---

106. PbEG 2001, L 182/1.

107. Tevens bouwt het kaderbesluit voort op de conclusies van de Europese Raad van Tampere, in het bijzonder conclusies 36, 48 en 51-58.

108. Een aanscherping is bijvoorbeeld de vervanging van de woorden 'in minder belangrijke gevallen' in art. 1 lid 2 van het Gemeenschappelijk optreden witwassen door de woorden 'die waarde minder dan € 4.000 bedraagt' in art. 3 van het kaderbesluit witwassen. Een meer dwingende formulering komt naar voren in de concrete omzettingstermijn van art. 6 lid 1 van het kaderbesluit witwassen, waar art. 8 lid 2 van het Gemeenschappelijk optreden nog een beperkte open einde-regeling kent.

kaderbesluit werden deze verplichtingen nog wel expliciet genoemd.<sup>109</sup> Nadien is er voor gekozen om deze verplichtingen op te nemen in de kaderbesluiten ter zake van de wederzijdse erkenning.<sup>110</sup> Het betreft het kaderbesluit bevrozing van voorwerpen of bewijsstukken en het ontwerp-kaderbesluit wederzijdse erkenning confiscatiebeslissingen. In deze rechtsinstrumenten is/wordt echter niet voorzien in een verplichting tot opsporing en identificatie van de vermoedelijke opbrengsten van misdrijven. Het is onduidelijk waarom het kaderbesluit witwassen niet voorziet in een equivalent voor die verplichting.

De niet-ingetrokken bepalingen van het Gemeenschappelijk optreden witwassen zijn overigens nog steeds van kracht.<sup>111</sup> Het kaderbesluit voorziet verder in een zogeheten minimum-maximumstraf ten aanzien van de strafbaarstelling van witwassen (art. 2).

Art. 6 lid 1 van het kaderbesluit witwassen schrijft voor dat de lidstaten het kaderbesluit uiterlijk op 31 december 2002 moeten hebben geïmplementeerd. Het tweede lid van dat artikel draagt de Commissie en de Raad op om de naleving van de implementatieverplichting te controleren. Op grond van deze opdracht heeft de Commissie op 5 april 2004 een verslag uitgebracht.<sup>112</sup> Voor de internationale samenwerking in ontnemingszaken is de naleving van deze verplichting van het kaderbesluit witwassen het meest interessant. Op grond van deze bepaling dienen lidstaten de maatregelen te treffen die nodig zijn om alle verzoeken van andere lidstaten met betrekking tot identificatie, opsporing, bevrozing, inbeslagneming en confiscatie van vermogensbestanddelen met dezelfde prioriteit te behandelen als soortgelijke maatregelen in binnenlandse procedures. Met betrekking tot de naleving van art. 4 merkt de Commissie op dat de lidstaten over het algemeen geen of onvoldoende gegevens hebben verstrekt over een omzettingbepaling voor art. 4 van het kaderbesluit witwassen.<sup>113</sup> Dat geldt ook voor Nederland. Waar het gaat om de verplichting voor lidstaten om te voorzien in de mogelijkheid van waardeconfis-

---

109. Raadsdocument 10232/00 DROIPEN 25. Zie ook raadsdocumenten 9903/00 DROIPEN 24, en 9903/00 DROIPEN 24 ADD 1.

110. Althans, dat wordt in raadsdocument 11305/00 DROIPEN 39, p. 2, opgemerkt met betrekking tot de verplichting van art. 1 lid 3 van het Gemeenschappelijk optreden witwassen. Waar het gaat om de aanvankelijk voorgestelde evenknie van art. 5 van het Gemeenschappelijk optreden witwassen wordt slechts gesteld dat de betreffende bepaling wordt geschrapt 'rekening houdend met de opmerkingen van de delegaties'. Zie ook raadsdocumenten 12035/00 DROIPEN 45, p. 2, en 12281/00 DROIPEN 47, p. 2.

111. Het Europees Parlement heeft erop aangedrongen dat deze bepalingen ook in het kaderbesluit witwassen zouden worden opgenomen. Zie het verslag van 25 oktober 2000, PE 294.241. Als reden voor het opnemen van alle bepalingen in het kaderbesluit is genoemd dat de bindende kracht van een Gemeenschappelijk optreden in art. K.3 van het Verdrag van Maastricht niet duidelijk is geregeld, terwijl ook juridische controle van het HvJ EG op de naleving ontbreekt. Een kaderbesluit heeft, gelet op art. 34 lid 2 en 35 van het Verdrag van Amsterdam, wel duidelijke rechtskracht, terwijl het HvJ EG onder zekere voorwaarde juridische controle kan uitoefenen. Uit de openbare raadsdocumenten blijkt niet waarom de Raad van de EU deze suggestie van het Europees Parlement niet heeft gevolgd. Vgl. raadsdocument 14897/00 DROIPEN 64.

112. Verslag van de Commissie op grond van artikel 6 van het Kaderbesluit van de Raad van 26 juni 2001 inzake het witwassen van geld, de identificatie, opsporing, bevrozing, inbeslagneming en confiscatie van hulpmiddelen en van opbrengsten van misdrijven, COM(2004)230.

113. Zie het schematische overzicht in Commission Staff Working Paper van 5 april 2004, SEC(2004)383.

catie in het kader van internationale samenwerking (art. 3 van het kaderbesluit witwassen), constateert de Commissie dat die verplichting door ten minste negen lidstaten, waaronder Nederland, wordt nageleefd.

In de raadsdocumenten die naar aanleiding van het verslag van de Commissie zijn verschenen, worden de bevindingen ten aanzien van de naleving van art. 4 van het kaderbesluit witwassen gerelativeerd met de opmerking dat lidstaten deze bepaling plegen uit te voeren door middel van administratieve maatregelen en om die reden niet hebben voorzien in een omzetting-bepaling. Daarnaast wordt erop gewezen dat art. 4 van het kaderbesluit witwassen relevantie verliest met de totstandkoming van het kaderbesluit bevrozing van voorwerpen of bewijsstukken alsmede het (nu nog: ontwerp-)kaderbesluit wederzijdse erkenning confiscatiebeslissingen. Dat neemt niet weg dat er wel wordt gesproken over het uitbrengen van een nieuw verslag over de naleving van het kaderbesluit. De daartoe relevante informatie moet voor 31 december 2004 door de lidstaten worden verstrekt.<sup>114</sup>

### **2.3. Kaderbesluit bevrozing van voorwerpen of bewijsstukken**

Op 22 juli 2003 is het kaderbesluit inzake de tenuitvoerlegging in de Europese Unie van beslissingen tot bevrozing van voorwerpen of bewijsstukken (kortweg: kaderbesluit bevrozing van voorwerpen of bewijsstukken, of kaderbesluit bevrozing) aangenomen.<sup>115</sup> Samen met het kaderbesluit inzake het Europese aanhoudingsbevel geeft dit kaderbesluit concreet vorm aan de binnen de Unie levende gedachte dat wederzijdse erkenning de hoeksteen vormt van de justitiële samenwerking in Europa.<sup>116</sup> Het kaderbesluit bevrozing stelt daarbij regels volgens welke een lidstaat een door een rechterlijke autoriteit van een andere lidstaat in een strafprocedure gegevens beslissing tot bevrozing op zijn grondgebied erkent en ten uitvoer legt (art. 1).

Het kaderbesluit bevrozing beoogt een vereenvoudigde procedure in het leven te roepen voor de tenuitvoerlegging van beslissingen tot bevrozing van voorwerpen of bewijsstukken in andere lidstaten dan de lidstaat waar de betreffende beslissing is genomen. Met betrekking tot de confiscatie van misdadgeld betekent dit dat er relatief makkelijk beslag<sup>117</sup> moet kunnen worden gelegd op voorwerpen (vermogensbestanddelen) die de opbrengst zijn van een strafbaar feit, dan wel in waarde geheel of gedeeltelijk met die opbrengst overeenstemmen. Van deze vereen-

---

114. Raadsdocumenten 10369/1/04 REV 1 DROIPEN 24, 10369/2/04 REV 2 DROIPEN 24, en 10369/2/04 REV 2 COR 1 DROIPEN 24.

115. PbEU 2003, L 196/45.

116. Vgl. de preambule van het kaderbesluit bevrozing, onder 1, en voorts conclusie 36 van de Europese Raad van Tampere, aanbeveling 16 van de zogeheten Milleniumstrategie (PbEG 2000, C 124/1), alsmede maatregel 7 van het Programma van maatregelen om uitvoering te geven aan het beginsel van wederzijdse erkenning van strafrechtelijke beslissingen (PbEG 2001, C 12/10). Zie ook art. III-270 lid 1 van de nieuwe Grondwet voor Europa, en voor nadere beschouwingen omtrent de wederzijdse erkenning onder andere De Hert (2004b), Peers (2004) en Vermeulen (2004), p. 265-269.

117. Gelet op de definitie van 'bevrozing' in art. 2 sub c van het kaderbesluit bevrozing vormt de inbeslagneming het Nederlandse equivalent van bevrozing. Zie *Kamerstukken II* 2004/05, 29 845, nr. 3, p. 1 (MvT).

voudigde procedure, die voor 2 augustus 2005 door de lidstaten in de nationale wetgeving moet zijn geïmplementeerd,<sup>118</sup> worden hier alleen de belangrijkste kenmerken geschetst.

Een belangrijk uitgangspunt van de vereenvoudigde procedure is dat ten aanzien van een heel aantal strafbare feiten, voor zover die ten grondslag liggen aan de beslissing tot bevrozing, niet het vereiste van dubbele strafbaarheid wordt gesteld (art. 3 lid 2). Indien een feit niet binnen de betreffende opsomming valt, kan een lidstaat de dubbele strafbaarheid nog wel als voorwaarde hanteren (art. 3 lid 4). Indien een feit binnen de lijst van art. 3 lid 2 valt, dan wel er sprake is van dubbele strafbaarheid of dubbele strafbaarheid door de staat van tenuitvoerlegging niet wordt vereist, wordt de vereenvoudigde procedure toegepast. In hoofdlijnen komt die procedure erop neer dat een beslissing tot bevrozing door de rechterlijke autoriteit die deze beslissing neemt, tezamen met een gestandaardiseerd certificaat rechtstreeks wordt verzonden naar de rechterlijke autoriteit in de andere lidstaat die tot tenuitvoerlegging bevoegd is (art. 4). De beslissing wordt vervolgens onmiddellijk ten uitvoer gelegd, tenzij zich één van de in art. 7 limitatief opgesomde weigeringsgronden voordoet dan wel één van de in art. 8 limitatief opgesomde opschortingsgronden van toepassing is. Het nemen van een besluit over het al dan niet overgaan tot tenuitvoerlegging dient op grond van art. 3 lid 3 'zo spoedig mogelijk en, indien mogelijk, binnen 24 uur na de ontvangst van een beslissing tot bevrozing' te worden genomen. Indien voor de uitvoering van het bevrozingsbevel aanvullende dwangmiddelen moeten worden toegepast, bijvoorbeeld een doorzoeking, dan worden die middelen ingezet met inachtneming van de daarvoor geldende regels van de tenuitvoerleggingsstaat (art. 5 lid 3). In de regel zal dat betekenen dat een (aanvullend) rechtshulpverzoek is vereist teneinde die dwangmiddelen te kunnen inzetten.<sup>119</sup>

De bevrozing duurt in principe voort totdat een verzoek strekkende tot tenuitvoerlegging van een beslissing tot confiscatie is gegeven (art. 6 lid 1 jo. 10 lid 1), al kunnen er onder omstandigheden beperkende voorwaarden worden gesteld. Die tenuitvoerlegging moet vooralsnog geschieden langs de weg van de rechtshulpverlening. Het hierna te bespreken ontwerp-kaderbesluit wederzijdse erkenning confiscatiebeslissingen beoogt echter ook voor wat betreft de tenuitvoerlegging het principe van de wederzijdse erkenning ingang te doen vinden, zodat die tenuitvoerlegging via een vereenvoudigde procedure kan verlopen.

De hier geschetste procedure moet, zoals gezegd, uiterlijk op 2 augustus 2005 in het nationale recht zijn gerealiseerd. Daarnaast dient de praktijk dan zodanig te zijn georganiseerd dat voldaan kan worden aan de in het kaderbesluit gestelde termijnen, die erop neer komen dat met grote voortvarendheid beslissingen tot bevrozing ten uitvoer moeten kunnen worden gelegd.

---

118. In de verklaring van de Europese Raad van 25 maart 2004 inzake terrorismebestrijding worden de lidstaten opgeroepen de implementatie van dit kaderbesluit al in december 2004 te voltooien.

119. Dat geldt in elk geval voor het Nederlandse recht. Zie *Kamerstukken II* 2004/05, 29 845, nr. 3, p. 7, 17 (MvT), en het in dat wetsvoorstel opgenomen art. 552nn lid 4 Sv.

## 2.4. Kaderbesluit confiscatie

Het kaderbesluit inzake de confiscatie van opbrengsten van misdrijven, alsmede van de daarbij gebruikte hulpmiddelen en de door middel daarvan verkregen voorwerpen (hierna: kaderbesluit confiscatie) is op 24 februari 2005 door de Raad aangenomen.<sup>120</sup> Het belangrijkste doel van dit kaderbesluit is gelegen in de harmonisatie van de confiscatiebevoegdheden in de verschillende lidstaten van de EU.<sup>121</sup> Afgaande op de preambule van het kaderbesluit confiscatie is deze harmonisatie om twee redenen van belang. Allereerst wordt erop gewezen dat – niettegenstaande de verplichtingen die voortvloeien uit het Verdrag inzake het witwassen, de opsporing, de inbeslagneming en de confiscatie van opbrengsten van misdrijven en het kaderbesluit witwassen – niet alle lidstaten (in voldoende mate) hebben voorzien in de mogelijkheid van confiscatie van opbrengsten uit strafbare feiten die strafbaar zijn gesteld met een vrijheidsstraf van meer dan één jaar. Daarnaast moet de harmonisatie bewerkstelligen dat naast de algemene mogelijkheid van confiscatie, ook de mogelijkheid van een verdeling van de bewijslast ingeval van confiscatie van opbrengsten uit een strafbaar feit dat in verband staat met georganiseerde criminaliteit, in het nationale recht van alle lidstaten wordt verankerd.<sup>122</sup> De in het kaderbesluit opgenomen verplichtingen geven een nadere uitwerking aan de minimumvoorschriften die de lidstaten in hun wetgeving dienen te hanteren.

De harmonisatie van het recht van de lidstaten op het vlak van confiscatie strekt (vooralsnog) alleen tot de oplegging van confiscatiesancties die door de rechter worden opgelegd na een procedure in verband met één of meer strafbare feiten (vgl. art. 1 van het kaderbesluit confiscatie). Het kaderbesluit ziet niet op vormen van confiscatie buiten de kaders van het strafproces, zoals de *civil confiscation* (of *civil recovery*) in het Engelse en Ierse recht.<sup>123</sup>

## 2.5. Ontwerp-kaderbesluit wederzijdse erkenning confiscatiebeslissingen

Een ontwerp-kaderbesluit dat betrekking heeft op confiscatie en de internationale samenwerking in ontnemingszaken betreft het ontwerp-kaderbesluit inzake de toepassing van het beginsel van wederzijdse erkenning op beslissingen tot confiscatie (hierna: ontwerp-kaderbesluit wederzijdse erkenning confiscatiebeslissingen). Over dit ontwerp-kaderbesluit is op 8 juni 2004 een politiek akkoord bereikt.<sup>124</sup> De doelstelling van het ontwerp-kaderbesluit wederzijdse erkenning confiscatiebeslissingen blijkt duidelijk uit de preambule (onder 8):

---

120 .PbEU 2005, L 68/49.

121. Vgl. ook conclusie 55 van de Europese Raad van Tampere. Het uiteenlopen van de confiscatieregelingen in diverse lidstaten van de EU komt goed naar voren in Kilchling & Kaiser 1997. Zie voor een beknopt en meer recent overzicht Kilchling (2001).

122. Vgl. ook aanbeveling 19 van de zogeheten Millenniumstrategie (PbEG 2000, C124/1).

123. Al staat het kaderbesluit confiscatie daar blijkens art. 3 lid 4 ook niet aan in de weg.

124. Zie voor de definitieve tekst van het (ontwerp-)kaderbesluit en het daarbij behorende document raadsdocument 14622/04 COPEN 135.

‘Met het onderhavige kaderbesluit wordt beoogd de samenwerking tussen de lidstaten inzake de erkenning en tenuitvoerlegging van beslissingen tot confiscatie van voorwerpen te vergemakkelijken, doordat de lidstaten een door een in strafzaken bevoegde rechterlijke instantie van een andere lidstaat gegeven beslissing tot confiscatie moeten erkennen en op hun grondgebied ten uitvoer moeten leggen.’

Het ontwerp-kaderbesluit bouwt daarmee voort op het kaderbesluit bevrozing voorwerpen of bewijsstukken, door een procedure te ontwikkelen waarbij confiscatiebeslissingen in veel gevallen eenvoudig, dat wil zeggen: zonder ingewikkelde rechtshulptrajecten, in een andere lidstaat ten uitvoer kunnen en moeten worden gelegd.<sup>125</sup> Het tot stand brengen van een dergelijke procedure vereist vanzelfsprekend dat die procedure in de wetgeving van de lidstaten wordt neergelegd. In de preambule wordt er echter ook op gewezen dat voor effectieve toepassing van de procedure vereist is dat er nauwe contacten bestaan tussen de betrokken bevoegde nationale autoriteiten (preambule onder 10). Daarnaast is vereist dat de lidstaten alle beschikbare middelen aanwenden om de juiste ligging van voorwerpen te achterhalen, met inbegrip van het gebruik van alle beschikbare informatiesystemen (preambule onder 12).

In grote lijnen is de procedure zoals deze in het kaderbesluit wederzijdse erkenning confiscatiebeslissingen is neergelegd, gelijk aan de procedure van het kaderbesluit bevrozing voorwerpen of bewijsstukken. Ook hier is een belangrijk uitgangspunt dat ten aanzien van tal van strafbare feiten, voor zover die ten grondslag liggen aan de beslissing tot confiscatie, niet het vereiste van dubbele strafbaarheid wordt gesteld (art. 6). Daarnaast wordt de procedure toegepast indien er sprake is van dubbele strafbaarheid of indien de lidstaat van tenuitvoerlegging een dergelijke voorwaarde niet stelt. De alsdan te volgen procedure houdt in dat de beslissing tot confiscatie, tezamen met het daartoe bestemde certificaat, overeenkomstig de voorschriften van art. 4 en 5 wordt toegezonden aan de bevoegde autoriteit in de tenuitvoerleggingsstaat of tenuitvoerleggingsstaten. De beslissing wordt vervolgens onverwijld ten uitvoer gelegd, tenzij zich één van de in art. 8 limitatief opgesomde weigeringsgronden voordoet dan wel één van de in art. 10 limitatief opgesomde opschortingsgronden van toepassing is.

Voor het onderhavige onderzoek is een uitvoerige bespreking van het ontwerp-kaderbesluit wederzijdse erkenning confiscatiebeslissingen niet noodzakelijk, maar het is wel zinvol om enkele bijzonderheden aan te stippen. Allereerst volgt uit het stelsel van weigeringsgronden dat niet elke confiscatiebeslissing in aanmerking hoeft te komen voor de geschetste vereenvoudigde wijze van tenuitvoerlegging in een andere lidstaat. In art. 8 lid 2 sub g is als (toegelaten) weigeringsgrond opgenomen de situatie waarin naar het oordeel van de tenuitvoerleggingsstaat de beslissing tot confiscatie is gegeven met toepassing van bevoegdheden die verder reiken dan de in art. 2 sub d, onder i-iii, genoemde bevoegdheden en die vatbaar zijn voor confiscatie

---

125. Vgl. ook conclusies 51 en 55 van de Europese Raad van Tampere, aanbeveling 16 van de zogeheten Millenniumstrategie (PbEG 2000, C124/1), en onderdeel 3.3 van het Programma van maatregelen om uitvoering te geven aan het beginsel van wederzijdse erkenning van strafrechtelijke beslissingen (PbEG 2001, C 12/10).

‘op grond van andere rechtsvoorschriften van de beslissingsstaat betreffende ruimere confiscatiebevoegdheden’. Dat betekent dat er kan worden geweigerd indien het *niet* gaat om de confiscatie van de (gehele of gedeeltelijke waarde van de) opbrengst van een strafbaar feit, de confiscatie van een hulpmiddel voor dat strafbare feit, dan wel een andere vorm van confiscatie zoals opgenomen in art. 3 leden 1 en 2 van het kaderbesluit confiscatie.<sup>126</sup> In zoverre is wederzijdse erkenning van elke mogelijke confiscatiebeslissing niet voorgeschreven.

Een veel bediscussieerd onderwerp bij de totstandkoming van het kaderbesluit wederzijdse erkenning confiscatiebeslissingen is de *asset sharing* geweest. De uiteindelijke regeling daarvan is neergelegd in art. 16.<sup>127</sup> Voor zover de tenuitvoerlegging betrekking heeft op een geldbedrag, wordt de opbrengst in principe gedeeld (op 50%/50%-basis) tussen de beslissingsstaat en de tenuitvoerleggingsstaat. Alleen indien het verkregen bedrag lager is dan € 10.000, valt het bedrag (geheel) toe aan de tenuitvoerleggingsstaat. Indien de tenuitvoerlegging leidt tot het verkrijgen van voorwerpen door de tenuitvoerleggingsstaat staan er twee opties open: *a.* de voorwerpen worden verkocht, waarna de opbrengst overeenkomstig de vorenstaande verdeelsleutel plaatsvindt, of *b.* de voorwerpen worden aan de beslissingsstaat overgedragen. De tenuitvoerleggingsstaat kan in beginsel bepalen welke optie er wordt toegepast.<sup>128</sup> Het staat overigens vrij dat de beslissingsstaat en de tenuitvoerleggingsstaat in onderling overleg tot een andere ver- of toedeling komen (art. 16 lid 4). Bij de *asset sharing* geldt overigens dat er geen verrekening van kosten van tenuitvoerlegging plaatsvindt. Deze kosten worden, behoudens bijzondere gevallen, gedragen door de staat van tenuitvoerlegging (art. 20).

Een bijzonderheid die in de reguliere rechtshulpverdragen ontbreekt, betreft een specifieke regeling voor de tenuitvoerlegging in meerdere lidstaten. Na uitvoerig debat is hiervoor in art. 5 van het kaderbesluit wederzijdse erkenning confiscatiebeslissingen een gedetailleerde regeling neergelegd. Kort gezegd, wordt tenuitvoerlegging in meerdere lidstaten op betrekkelijk ruime schaal mogelijk gemaakt.

---

126. De eerste twee vormen van confiscatie zijn ook opgenomen in (art. 2 van) het kaderbesluit confiscatie, maar alleen voor zover het gaat om feiten waarop meer dan één jaar vrijheidsstraf is gesteld. Voor wat betreft de confiscatie als bedoeld in art. 3 lid 2 van het kaderbesluit confiscatie dient te worden bedacht dat blijkens het vierde lid van dezelfde bepaling die confiscatie ook in een niet-strafrechtelijke procedure kan plaatsvinden.

127. De in de hoofdtekst gegeven uitleg van deze bepaling betreft een schets van de mogelijkheden. Vgl. voor bijzondere gevallen art. 16 lid 2 sub c en lid 3.

128. Tenzij de confiscatie betrekking heeft op een geldbedrag en de tenuitvoerlegging leidt tot het verkrijgen van voorwerpen. In dat geval is overdracht van de voorwerpen alleen mogelijk met toestemming van de beslissingsstaat.



## **2.6. Gemeenschappelijk standpunt ter zake van een uitbreiding van het Verdrag inzake het witwassen, de opsporing, de inbeslagneming en de confiscatie van opbrengsten van misdrijven**

Naast alle regelgevende initiatieven van de EU bestaat er ook op internationaal – niet-EU – niveau toenemende aandacht voor de internationale samenwerking in ontnemingszaken. Eén van de ontwikkelingen op dat niveau betreft de totstandkoming van een herziene versie het Verdrag inzake het witwassen, de opsporing, de inbeslagneming en de confiscatie van opbrengsten van misdrijven.<sup>129</sup> Daarmee wordt beoogd om het verdrag te doen aansluiten bij alle ontwikkelingen die zich sinds 1990 hebben voorgedaan op het terrein van witwassen (in brede zin), mede met het oog op de bestrijding van financiering van terrorisme. In de sfeer van de internationale rechtshulp wordt in het herziene Verdrag aandacht besteed aan het verder verbeteren van de internationale samenwerking en aan het mogelijk maken van rechtshulp ten aanzien van ‘non conviction based confiscation’, zoals *civil confiscation* of *civil recovery*.

In de aanloop naar het herziene Verdrag heeft de Europese Commissie op 25 juni 2004 een voorstel gedaan voor een gemeenschappelijk standpunt van de Raad betreffende de onderhandelingen in de Raad van Europa over aanpassing/uitbreiding van het Verdrag inzake het witwassen, de opsporing, de inbeslagneming en de confiscatie van opbrengsten van misdrijven.<sup>130</sup> Dat gemeenschappelijk standpunt is blijkens de toelichting niet alleen van belang om ‘een samenhangende en rechtlijnig strategie’ van de lidstaten tijdens de onderhandelingen te garanderen, maar ook om ‘tegenstellingen, onverenigbare elementen en contradicties’ tussen het Protocol en de verschillende beleids- en rechtsinstrumenten op EU-niveau te vermijden. Daarnaast wordt naar voren gebracht dat de verworvenheden van de EU op het terrein van de bestrijding van de financiële aspecten van de georganiseerde misdaad en terrorisme als uitgangspunt voor onderhandelingen op internationale niveau moeten fungeren, ‘in het bijzonder in een ruimere Europese context’.<sup>131</sup> In de tekst van het voorstel van de Europese Commissie komen voorstaande elementen tot uiting. Daarnaast wordt er nog specifiek gewezen op de noodzaak de internationale samenwerking in strafzaken te versterken waar het gaat om de verstrekking van informatie over bankrekeningen en bankverrichtingen van personen tegen wie een strafrechtelijk onderzoek loopt of die anderszins relevant zijn voor het onderzoek naar één of meer strafbare feiten (art. 1 onder 3). Voor zover kan worden opgemaakt uit de openbare raadsdocumenten, is het voorstel van de Commissie voor een belangrijk deel overgenomen door de Raad.<sup>132</sup>

---

129. *Council of Europe Convention on Laundering, Search, Seizure and Confiscation of the Proceeds from Crime and on the Financing of Terrorism*, op 16 mei 2005 te Warschau tot stand gekomen. De inwerkingtreding van het Verdrag zal, naar het zich laat aanzien, nog enige tijd in beslag nemen.

130. COM(2004)444. Zie ook raadsdocument 11060/04 CRIMORG 58. Het gaat hierbij om een gemeenschappelijk standpunt als bedoeld in art. 34 lid 2 sub a EU-verdrag.

131. COM(2004)444, p. 4.

132. De wijzigingen zoals die zijn aangebracht in het besluitvormingstraject van de Raad, hebben wel tot bezwaren van de Commissie geleid. Dit houdt verband met het beperktere mandaat dat daaruit voortvloeit voor de Commissie

### 3. Overige initiatieven en instrumenten

#### 3.1. Geen specifiek rechtsinstrument voor informatie-uitwisseling

De hiervoor beschreven initiatieven en instrumenten zijn specifiek gericht op (de internationale samenwerking in) ontnemingszaken. Het valt daarbij op dat de focus ligt op de mogelijkheden van (conservatoire) beslaglegging – met inbegrip van het opsporen en identificeren van vermogensbestanddelen – en op de tenuitvoerlegging van confiscatiebeslissingen. De informatie-uitwisseling die voor het nemen van confiscatiebeslissingen relevant is, lijkt geen bijzonder aandachtsgebied te vormen. Een verklaring daarvoor is wellicht gelegen in het feit dat de informatieverzameling plaatsvindt in verband met het strafvorderlijke onderzoek op basis waarvan de strafzaak plaatsvindt en in het kader waarvan ook de confiscatiebeslissing wordt genomen.<sup>133</sup> Dat duidt erop dat in het Europese ‘denkmodel’ geen strikt onderscheid wordt gemaakt tussen ‘traditionele’ en financiële informatievergaring. Het verzamelen van informatie ten behoeve van de confiscatiebeslissing dient te geschieden op basis van de ‘reguliere’ instrumenten voor rechtshulp en internationale samenwerking.

Illustratief in dit verband is het door de Commissie voorgestelde kaderbesluit betreffende het Europees bewijsverkrijgingsbevel ter verkrijging van voorwerpen, documenten en gegevens voor het gebruik in strafprocedures.<sup>134</sup> Dit kaderbesluit beoogt het principe van wederzijdse erkenning toepassing te doen vinden ten aanzien van de verkrijging door lidstaten van, kort gezegd, bewijsmateriaal. Noch in de voorgestelde bepalingen omtrent het bewijsverkrijgingsbevel, noch in de toelichting op het ontwerp komt duidelijk naar voren in hoeverre het bewijsverkrijgingsbevel (mede) is bestemd voor informatievergaring ten behoeve van confiscatiebeslissingen. Slechts aan één voorgestelde bepaling kan een aanwijzing worden ontleend dat het bewijsverkrijgingsbevel zal kunnen worden gehanteerd in relatie tot confiscatiebeslissingen. In het voorgestelde art. 23 lid 1 wordt gesteld dat (onder andere) het Verdrag inzake het witwassen, de opsporing, de inbeslagneming en de confiscatie van opbrengsten van misdrijven wordt vervangen door het voorgestelde kaderbesluit, voor zover dat verdrag betrekking heeft op verzoeken om wederzijdse rechtshulp in verband met bewijsmateriaal dat binnen de werkingssfeer van het voorgestelde kaderbesluit valt. Gelet op het feit dat het Verdrag inzake het witwassen, de opsporing, de inbeslagneming en de confiscatie van opbrengsten van misdrijven betrekking heeft op rechtshulp ter zake van bewijsvergaring ten behoeve van ontnemingsproce-

---

om namens de EG (Eerste Pijler) te onderhandelen over de onderdelen van het verdrag die door de (communautaire) Gemeenschapswetgeving worden bestreken (vgl. art. 6). Zie de bijlage bij raadsdocument 14643/04 CRIMORG 127.

133. Vgl. de aanbeveling van de Raad van 25 april 2002 over verbetering van de onderzoeksmethoden bij de bestrijding van de georganiseerde criminaliteit: gelijktijdig onderzoek naar drugshandel door criminele organisaties en naar de financiën/vermogensbestanddelen van die organisaties (PbEG 2002, C 114/01). In dit document wordt aanbevolen om vanaf het begin van het strafrechtelijk onderzoek mede aandacht te besteden aan het blootleggen van de financiën en vermogensbestanddelen van drugsorganisaties.

134. COM(2003)688, raadsdocument 15221/03.

dures (vgl. art. 8 van het verdrag), is het waarschijnlijk de bedoeling dat deze vorm van rechtshulp wordt vervangen door overdracht van bewijsmateriaal op basis van het bewijsverkrijgingsbevel. Een expliciete bevestiging van de juistheid van deze aanname kan echter niet worden gevonden in de toelichting op het voorgestelde kaderbesluit.

Het ontbreken van een afzonderlijk rechtsinstrument te ontwikkelen voor de vergaring van informatie die specifiek is bestemd voor het nemen van confiscatiebeslissingen, roept dan ook de vraag op of de vergaring van die informatie zich naadloos laat inpassen in het 'reguliere' instrumentarium. Of anders geformuleerd: zal de gewenste vergaring van informatie die specifiek is bestemd voor confiscatiebeslissingen telkens mogen worden opgevat als informatievergaring ten behoeve van een strafzaak? Het is niet onvoorstelbaar dat daarover in de praktijk discussie zal (kunnen) ontstaan. Allereerst kan erop worden gewezen dat informatie die nuttig is voor de confiscatiebeslissing niet altijd relevant hoeft te zijn voor de strafzaak zelf, dat wil zeggen voor de beslissing omtrent de strafrechtelijke aansprakelijkheid van de verdachte. Te denken valt aan gegevens die benodigd zijn voor het opstellen van een berekening van het verkregen misdadengeld, waaronder berekeningen die niet zijn gebaseerd op de opbrengst per strafbaar feit maar op resultaatberekeningen over een tijdvak.<sup>135</sup> Ten tweede is van belang dat in sommige rechtstelsels, zoals het Nederlandse, ontneming plaatsvindt in een van de strafzaak afgesplitste (ontnemings)procedure. Deze procedure kan plaatsvinden of nog lopende zijn nadat de hoofdzaak onherroepelijk tot een einde is gekomen. Met het noemen van deze twee eigenaardigheden is niet gezegd dat de internationale samenwerking met betrekking tot uitwisseling van informatie ten behoeve van confiscatiebeslissingen in de praktijk per definitie problematisch is. Er is geen empirisch materiaal voorhanden dat duidelijkheid daarover verschaft. Daarbij dient erop te worden gewezen dat de vraag of in een concreet geval samenwerking plaatsvindt, mede afhangt van het rechtsinstrument waar een beroep op wordt gedaan, de in dat rechtsinstrument gehanteerde bewoordingen en de interpretatie die daaraan door de aangezochte staat wordt gegeven.<sup>136</sup>

### 3.2. Rechtshulp in de Europese Unie

Hoewel de wederzijdse erkenning wordt gezien als de hoeksteen van de internationale samenwerking in strafzaken binnen de Europese Unie, verloopt die samenwerking op dit moment voor een belangrijk deel nog langs de weg van de traditionele rechtshulp.<sup>137</sup> Voor die rechtshulp zijn

---

135. Tijdvakberekeningen worden veelal gehanteerd bij confiscatievormen waarbij een zekere verdeling van de bewijslast is toegelaten. Vgl. in dit verband art. 3 lid 2 van het kaderbesluit confiscatie.

136. Vgl. bijvoorbeeld de ruime bewoordingen waarin art. 8 van het Straatsburgse verdrag is gesteld. Binnen de EU vindt binnen de politieke en justitiële samenwerking op diverse wijzen informatie-uitwisseling plaats. Zie voor een overzicht De Hert 2004a. Op deze plaats volstaat de opmerking dat de bestaande structuren van informatie-uitwisseling niet in directe relatie staan tot (internationale samenwerking in) ontnemingszaken.

137. Al heeft de wederzijdse erkenning wel al ingang gevonden door middel van het kaderbesluit Europees aanhoudingsbevel (PbEG 2002, L 190/1) en het reeds besproken kaderbesluit bevrozing van voorwerpen en bewijsstukken. Ook in ontwerp-kaderbesluiten wordt een nadere uitwerking gegeven aan de wederzijdse erkenning. Zie naast het ontwerp-kaderbesluit wederzijdse erkenning confiscatiebeslissingen, ook het ontwerp-kaderbesluit

allereerst de diverse internationale verdragen van belang. Daarnaast beschikt men binnen de EU nog over de op 29 mei 2000 tot stand gekomen Overeenkomst betreffende de wederzijdse rechtshulp in strafzaken tussen de lidstaten van de Europese Unie.<sup>138</sup> Deze Overeenkomst, die zijn rechtsgrondslag vindt in art. 34 lid 2 sub d EU-verdrag, is op 16 oktober 2001 aangevuld met een Protocol.<sup>139</sup> De Overeenkomst en het Protocol zijn recentelijk in werking getreden.<sup>140</sup> Specifieke bepalingen met betrekking tot de internationale samenwerking in ontnemingszaken treft men niet aan. Dat neemt niet weg dat vooral het Protocol van bijzondere betekenis voor die samenwerking kan zijn. Het Protocol bevat, met het oog op de bestrijding van economische criminaliteit, het witwassen van geld en de georganiseerde criminaliteit,<sup>141</sup> een specifieke regeling voor rechtshulp ter zake van het vergaren van informatie over bankrekeningen. *Grosso modo* houdt deze regeling in dat er informatie kan worden verkregen over bankrekeningen<sup>142</sup> en over transacties die gedurende een bepaald tijdvak op een bepaalde rekening zijn verricht. Ook kan de rechtshulp inhouden dat er toezicht wordt gehouden op mogelijke toekomstige verrichtingen op een bankrekening.

Binnen de EU beogen een aantal instanties, elk op eigen wijze, een efficiënte gang van zaken bij de rechtshulpverlening te bevorderen, ongeacht of deze rechtshulp plaatsvindt op basis van de Overeenkomst of het Protocol. Het betreft Europol, het Europees Justitieel Netwerk (EJN), en Eurojust. De eerstgenoemde instantie heeft onder andere tot taak om ten aanzien van een aantal (ernstige) strafbare feiten de effectiviteit van de samenwerking tussen de lidstaten bij het

---

bewijsverkrijgingsbevel (zie raadsdocument 15221/03). Het ontwerp-kaderbesluit informatie-uitwisseling (raadsdocument 10215/04) houdt niet rechtstreeks verband met de wederzijdse erkenning van rechterlijke uitspraken en beslissingen, maar beoogt wel (ingewikkelde) rechtshulptrajecten te vermijden.

138. PbEG 2000, C 197/1. Deze Overeenkomst beoogt niet de bestaande rechtshulpverdragen te vervangen, maar vormt in drie opzichten een aanvulling op die verdragen (vgl. de toelichting, PbEG 2000, C 379/7, p. 8-9). Allereerst bevat de Overeenkomst een uitbreiding van de gevallen waarvoor rechtshulp kan worden verleend, in welk verband ook (procedurele) voorschriften worden gegeven ten aanzien van de wijze waarop de rechtshulp dient te worden verleend. Ten tweede voorziet de Overeenkomst, voortbouwend op onder andere de Schengenuitvoeringsovereenkomst, in de mogelijkheid van grensoverschrijdende onderzoekshandelingen. Ten derde verschaft een aantal bepalingen van de Overeenkomst een grondslag voor het toepassen van moderne technologieën, zoals videoconferentie.

139. PbEG 2001, C 326/1. Zie voor een nadere bespreking van de Overeenkomst en het Protocol: Denza 2003.

140. De datum van inwerkingtreding van de Overeenkomst is voor Nederland, België en Spanje 23 augustus 2005 en voor het Verenigd Koninkrijk 21 december 2005. Zie *Trb.* 2005, 280. Het Protocol is op 5 oktober 2005 in werking getreden in Nederland, België en Spanje (maar nog niet in het Verenigd Koninkrijk). Zie *Trb.* 2005, 294.

141. In de toelichting (PbEG 2002, C 257/1) wordt daarbij gerefereerd aan de conclusies van de Europese Raad van Tampere en de uitkomsten van de evaluaties op grond van het Gemeenschappelijk optreden tot instelling van een mechanisme voor evaluatie van de uitvoering en toepassing op nationaal niveau van de internationale verbintenissen inzake de bestrijding van de georganiseerde criminaliteit (PbEG 1997, L 344/7). In de Memorie van Toelichting op de Nederlandse goedkeuringswet wordt verder gerefereerd aan het voorkomen en bestrijding van financiering van terroristische activiteiten. Zie *Kamerstukken II* 2001/02, 28 352 (R 1721), nr. 3, p. 2 (MvT).

142. Op verzoek van een lidstaat moet de aangezochte staat onder andere kunnen nagaan of degene tegen wie het strafrechtelijk onderzoek is ingesteld, een rekening bezit of controleert bij een bank die is gevestigd op het grondgebied van de aangezochte staat (art. 1 lid 1 van het Protocol). De verplichting om gegevens over bankrekeningen te verstrekken geldt alleen indien het strafbare feit waarnaar onderzoek wordt gedaan onder de reikwijdte van art. 1 lid 3 van het Protocol valt.

voorkomen en bestrijding van die feiten te bevorderen. De uitwisseling van informatie via verbindingsofficieren is daarvoor één van de beschikbare middelen.<sup>143</sup> Binnen Europol is het zogeheten *Criminal Assets Seizure Centre* actief. Deze eenheid beoogt de lidstaten te helpen bij het lokaliseren van vermogensbestanddelen buiten de landsgrenzen, met het oog op de bevrozing daarvan. Verder ondersteunt het centrum onderzoeken van de lidstaten en kan het assistentie verlenen aan gemeenschappelijke onderzoeksteams.<sup>144</sup> Naar het zich laat aanzien, ligt bij deze taakuitoefening het zwaartepunt bij het coördineren van contacten tussen de verantwoordelijke politie- en justitiediensten in de lidstaten<sup>145</sup> en het uitwisselen van informatie. Het gaat daarbij om het faciliteren van de samenwerking tussen lidstaten en niet om het vervangen van de bestaande rechtshulpprocedures.

Het EJV en Eurojust zijn beide belast met het bevorderen van de internationale justitiële samenwerking binnen de EU.<sup>146</sup> Een belangrijkste taak in dat verband is het bewerkstelligen dat de juiste personen in de diverse lidstaten met elkaar in contact komen. Het EJV vervult die taak door middel van een netwerk van contactpunten in de lidstaten. Eurojust betreft een gecentraliseerde organisatie, met gedetacheerde magistraten. De internationale samenwerking in ontnemingszaken is voor het EJV en Eurojust geen bijzonder aandachtsgebied.

#### 4. Synthese

Op grond van de in deze bijlage besproken Europese instrumenten en initiatieven laat zich schematisch weergeven welke (minimum)normen binnen de EU gelden voor een behoorlijke internationale samenwerking in ontnemingszaken. Voor een belangrijk deel liggen deze normen besloten in het Gemeenschappelijk optreden witwassen en de opvolger daarvan, het kaderbesluit witwassen. De overige besproken (ontwerp-)kaderbesluiten zijn nog niet definitief aangenomen, terwijl de implementatietermijn van het kaderbesluit bevrozing van voorwerpen of bewijsstukken nog niet is verstreken. Aan de hand van de betreffende documenten kan echter wel worden aangegeven aan welke normen de lidstaten binnen afzienbare termijn zullen moeten worden voldaan.

Ontdaan van allerlei details en nadere voorwaarden, dienen de lidstaten op basis van het Gemeenschappelijk optreden witwassen en het kaderbesluit witwassen – mede in het licht van de aanbevelingen in het eindverslag van de evaluatie inzake de bestrijding van de georganiseerde criminaliteit – de volgende verplichtingen te voldoen:

---

143. Zie art. 2 en 3 van de Europolconventie, en voorts de beschikbare informatie op [www.europol.eu.int](http://www.europol.eu.int).

144. Deze taakomschrijving is ontleend aan het document 'Financial & Property Crimes – January 2004', dat kan worden geraadpleegd op [www.europol.eu.int](http://www.europol.eu.int).

145. Daarbij zijn onder andere de contactpunten van het CARIN-netwerk van belang.

146. Zie het Gemeenschappelijk optreden tot oprichting van een Europees justitieel netwerk, PbEG 1998, L 191/4, en het Besluit betreffende de oprichting van Eurojust teneinde de strijd tegen ernstige vormen van criminaliteit te versterken, PbEG 2002, L 63/1. Nadere informatie treft men aan op [www.ejn-crimjust.eu.int](http://www.ejn-crimjust.eu.int) en [www.eurojust.eu.int](http://www.eurojust.eu.int).

- a) Lidstaten dienen te voorzien in ruime confiscatiemogelijkheden, waaronder ook de mogelijkheid van waardeconfiscatie.
- b) Lidstaten dienen te voorzien in mogelijkheden om, op verzoek van een andere lidstaat, onderzoek te doen naar de aanwezigheid van de vermoedelijke opbrengsten van misdrijven<sup>147</sup> – onder andere door middel van onderzoek naar bankrekeningen en bankverrichtingen – en om de betreffende vermogensbestanddelen te bevriezen in afwachting van de afloop van een confiscatieprocedure.
- c) Lidstaten dienen in meerdere opzichten voortvarend te werk te gaan bij de rechtshulpverlening ter zake van de identificatie, opsporing, bevriezing, inbeslagneming en confiscatie van vermogensbestanddelen. Van belang is onder meer dat:
  - o de rechtshulpverlening dezelfde prioriteit krijgt als het treffen van soortgelijke maatregelen in nationale procedures;
  - o de afwikkeling van formaliteiten en de verwerking van eventuele benodigde aanvullende rechtshulpverzoeken zo spoedig mogelijk verloopt;
  - o de verzoekende lidstaat adequaat wordt geïnformeerd over – obstakels in – het verloop van de afwikkeling van een rechtshulpverzoek.
- d) Lidstaten die een verzoek tot rechtshulpverlening doen aan een andere lidstaat, zorgen ervoor dat dit verzoek concreet en onderbouwd is, conform de daartoe geldende regels.
- e) Lidstaten dienen maatregelen te treffen die een efficiënte afwikkeling van rechtshulpverzoeken waarborgen, onder andere door het ter beschikking stellen van een gebruikersvriendelijke gids, het stimuleren van rechtstreekse contacten tussen de betrokken actoren en het verzorgen van passende opleidingen.

De besproken overige (ontwerp-)kaderbesluiten bouwen op onderdelen voort op dit samenstel van verplichtingen. Het kaderbesluit confiscatie geeft nadere invulling aan het onder a) gestelde. Het kaderbesluit bevriezing van voorwerpen of bewijsstukken beoogt – door de rechtshulp te vervangen door wederzijdse erkenning – de mogelijkheid van spoedige beslaglegging te garanderen en sluit daarmee aan op het onder b) en c) gestelde. De standaardisering van de wijze waarop het bevroeringsbevel wordt gegeven, bevordert tevens het onder d) gestelde. In dezelfde lijn sluit het ontwerp-kaderbesluit wederzijdse erkenning confiscatiebeslissingen aan bij het onder b), c) en d) gestelde. Naast deze (ontwerp-)kaderbesluiten is het Protocol bij de Overeenkomst betreffende de wederzijdse rechtshulp in strafzaken tussen de lidstaten van de Europese Unie van belang voor de identificatie van vermogensbestanddelen, zodat dit Protocol in verband kan worden gebracht met het onder b) gestelde.<sup>148</sup> Voor wat betreft de uitvoering en

---

147. Zoals in § 2.2 is opgemerkt, is het desbetreffende voorschrift uit het Gemeenschappelijk optreden geschrapt door het kaderbesluit witwassen, zonder dat in een soortgelijke verplichting is voorzien. Het komt echter voor dat het vervallen van deze verplichting onbedoeld is.

148. Doordat de internationale samenwerking op het gebied van de verstrekking van informatie over bankrekeningen en bankverrichtingen als aandachtspunt is opgenomen in het (in voorbereiding zijnde) gemeenschappelijk standpunt ten behoeve van de onderhandelingen over een Protocol bij het Straatsburgse verdrag, heeft het Protocol bij de Overeenkomst ook relevantie voor het verlenen van rechtshulp aan staten die niet lid van de EU zijn. Dat geldt in ieder geval voor rechtshulp aan de Verenigde Staten van Amerika, vgl. art. 4 van de Overeenkomst betreffende wederzijdse

afwikkeling van rechtshulpverzoeken kan op Europees niveau worden gewezen op de faciliterende rol van Europol, het EJV en Eurojust.

Legt men het hiervoor besproken samenstel van verplichtingen naast de tekst van de bijlage over de op samenwerking in ontnemingszaken betrekking hebbende verdragen (bijlage 5), dan blijkt dat een aantal onderdelen van de Europese regelgeving – in meerdere of mindere mate – overeenkomen met bestaande verdragsverplichtingen. Dat betekent echter niet dat de toegevoegde waarde van de Europese voorschriften ten opzichte van de verdragsverplichtingen gering is. Het Europese regelgevende kader heeft in twee opzichten een duidelijke meerwaarde. Allereerst hebben de Europese voorschriften mede betrekking op de inrichting van de organisatie van de internationale samenwerking (zie het onder c) en e) gestelde). Ten tweede zijn de Europese voorschriften ten dele geënt op het principe van wederzijdse erkenning dat de internationale samenwerking beoogt te vereenvoudigen en te versnellen.

De besproken (ontwerp-)kaderbesluiten en het Protocol vormen in zekere zin dus een garantie dat de lidstaten op termijn voldoen aan de verplichtingen aan het Gemeenschappelijk optreden witwassen en het kaderbesluit witwassen, maar dat vereist vanzelfsprekend dat deze (ontwerp-)kaderbesluiten correct worden geïmplementeerd – en aan die implementatiewetgeving correct uitvoering wordt gegeven – als ook dat het Protocol op basis van de nationale wetgeving kan worden toegepast. Dat betekent niet alleen dat de nationale wetgeving waar nodig moet worden aangepast, maar ook dat de uitvoeringspraktijk in voldoende mate moet zijn geëquipeerd om aan de diverse verplichtingen te kunnen voldoen. De vereisten om voortvarend en efficiënt rechtshulpverzoeken te afwickelen, worden daarbij verder aangescherpt door verplichtingen om onverwijld uitvoering te geven aan beslissingen die wederzijds moeten worden erkend. In die zin vindt er een intensivering plaats van de verplichtingen die voortvloeien uit het Gemeenschappelijk optreden witwassen en het kaderbesluit witwassen.

Al met al kan worden geconstateerd dat de Europese regelgeving een redelijk coherent bouwwerk van voorschriften omvat met betrekking tot juridische instrumenten voor en organisatorische aspecten van de internationale samenwerking. Vanzelfsprekend kennen deze voorschriften ook hun beperkingen. Met het oog op de praktijk van de internationale samenwerking in ontnemingszaken is het zinvol om twee van deze beperkingen afzonderlijk te benoemen. Allereerst kan worden geconstateerd dat de voorschriften met betrekking tot de organisatorische aspecten relatief bescheiden van opzet zijn. Het blijft bij enkele bepalingen met betrekking tot onder andere de prioritering van rechtshulpverzoeken en het verstrekken van informatie en advies. Verdergaande eisen aan de inrichting van de organisatie van de internationale samenwerking ontbreken. Dat het ook anders kan, blijkt bijvoorbeeld uit de Europese regelgeving omtrent witwassen, op grond waarvan in de lidstaten *financial intelligent units* – in

---

rechtshulp in strafzaken tussen de Europese Unie en de Verenigde Staten van Amerika (PbEU 2003 L 181/34; zie ook *Trb.* 2004, 298).

Nederland het Meldpunt Ongebruikelijke Transacties – zijn opgericht.<sup>149</sup> Hiermee is niet gezegd dat voor de internationale samenwerking in ontnemingszaken zonder meer vergelijkbare *units* zouden moeten worden opgericht. Maar het is wel voorstelbaar dat tamelijk gedetailleerde voorschriften ten aanzien van allerlei onderdelen van de uitvoeringspraktijk – de wijze van onderbouwing van verzoeken,<sup>150</sup> de beschikbare capaciteit, de wijze waarop contact tot stand komen, e.d. – worden opgesteld. Ook zou men kunnen denken aan bijzondere of aanvullende voorschriften ten aanzien van lidstaten die op de één of andere wijze een bijzondere positie innemen, bijvoorbeeld als transitland (gedacht kan worden aan Nederland) of als land waarin het aantrekkelijk wordt bevonden te investeren in onroerend goed (bijvoorbeeld Spanje). Ten tweede kan worden geconstateerd dat in de Europese voorschriften weinig aandacht uitgaat naar rechtsbescherming van belanghebbenden. Hoewel in de diverse kaderbesluiten wordt voorgeschreven dat lidstaten de nodige rechtsmiddelen moeten opstellen,<sup>151</sup> gaat er – afgaande op de stukken die betrekking hebben op de diverse Europese rechtsinstrumenten – betrekkelijk weinig aandacht uit naar de systematiek van rechtsbescherming. Zo kan men zich afvragen of het altijd redelijk is dat een Nederlandse belanghebbende die zich wil verzetten tegen bijvoorbeeld een Spaans bevroingsbevel dat wordt uitgevoerd in Nederland, zich alleen in Spanje kan beklagen over de materiële gronden van dat bevroingsbevel. Het zal in praktisch opzicht voor de Nederlandse justitiabele niet eenvoudig zijn om, al was het maar vanwege de taalbarrière, zich van goede (rechts)bijstand in Spanje te voorzien.

Er moet verder nog op worden gewezen dat op een aantal onderdelen er *geen specifieke verplichtingen* ten aanzien van de internationale samenwerking in ontnemingszaken worden gesteld. Het gaat daarbij allereerst om de uitwisseling van gegevens die – in het bijzonder – van belang zijn voor het nemen van de confiscatiebeslissing. Deze uitwisseling dient plaats te vinden op basis van de ‘reguliere’ rechtsinstrumenten, waaronder de rechtshulpverdragen. In § 3.1 is geschetst tot welke knelpunten dit mogelijk kan leiden. Met het Protocol bij de Overeenkomst betreffende de wederzijdse rechtshulp in strafzaken tussen de lidstaten van de Europese Unie is overigens wel, mede ter bestrijding van het witwassen, een regeling getroffen voor de verkrijgen van informatie over bankrekeningen en bankverrichtingen. In de Europese regelgeving ontbreekt, ten tweede, een regeling voor het hanteren van buitengerechtelijke vormen van confiscatie, zoals de Nederlandse schikking ex art. 511c Sv.<sup>152</sup> Ten derde, in de verschillende rechtsinstrumenten is niet expliciet vastgelegd dat de bevoegdheden met betrekking tot inbeslagname ook toegepast moeten kunnen worden in het geval de verdachte zich van schijnconstructies heeft bediend. Hoewel dergelijke schijnconstructies zich met de nodige creativiteit – in het bijzonder op basis van (afzonderlijke) verdenkingen wegens witwashandelingen – wel

---

149. Richtlijn tot voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld, *PbEG* 1991, L 166/77 (gewijzigd door Richtlijn 2001/97/EG, *PbEG* 2001, L 344/776).

150. In de op wederzijdse erkenning gebaseerde kaderbesluiten wordt overigens wel voorzien in gestandaardiseerde formulieren.

151. Zie bijvoorbeeld art. 11 van het kaderbesluit bevrozing voorwerpen of bewijsstukken.

152. Vgl. ook Nelen & Sabee (1998), p. 224-225, onder verwijzing naar het eindrapport van het project Financieel Rechercheren (1997).



laten aanpakken, zou het wenselijk zijn dat de lidstaten waarborgen dat beslagbevoegdheden zonder al te veel problemen kunnen worden ingezet indien een verdachte zich wel formeel, maar niet materieel, van vermogensbestanddelen heeft ontdaan. Ten vierde zijn de Europese rechtsinstrumenten niet toegesneden op samenwerking ten aanzien van niet-strafrechtelijke vormen van confiscatie, zoals *civil confiscation* of *civil recovery*. Dat wekt enige verbazing omdat, hoewel confiscatie in de diverse (ontwerp-)kaderbesluiten wordt aangemerkt als een sanctie die wordt opgelegd in verband met één of meer strafbare feiten, het kaderbesluit confiscatie in art. 3 lid 4 wel ruimte laat voor confiscatie in een niet-strafrechtelijk kader. Blijkens het gemeenschappelijk standpunt ten behoeve van de onderhandelingen over een Protocol bij het Verdrag inzake het witwassen, de opsporing, de inbeslagneming en de confiscatie van opbrengsten van misdrijven is de internationale samenwerking ten aanzien van niet-strafrechtelijke vormen van confiscatie inmiddels wel een punt van aandacht.

## **5. Nederlandse uitvoeringswetgeving**

### **5.1. Het derde pijler evaluatieonderzoek**

In bijlage 5 wordt reeds aandacht besteed aan de Nederlandse wetgeving die tot stand is gekomen (mede) met het oog op de internationale samenwerking in ontnemingszaken. Daarbij wordt geconstateerd dat die wetgeving toereikend is, in die zin dat er geen wettelijke belemmeringen bestaan om de verplichtingen die op grond van de diverse rechtshulpverdragen na te komen. Die bevinding is overigens reeds te vinden in het door het WODC in 1998 tot stand gebrachte evaluatierapport met betrekking tot het functioneren van de ontnemingswetgeving. Blijkens dit rapport moeten de knelpunten veeleer worden gezocht in (onder andere) een tekortschietend deskundigheidsniveau bij politie en justitie, een geringe bereidheid tot samenwerking bij de betrokken actoren en de afstandelijke positie van het BIRS.<sup>153</sup>

De Nederlandse situatie is ook onderzocht binnen de Europese context. Het betreft het reeds in § 2.1.2 aangestipte evaluatieonderzoek dat is uitgevoerd op grond van het Gemeenschappelijk optreden tot instelling van een mechanisme voor evaluatie van de uitvoering en toepassing op nationaal niveau van de internationale verbintenissen inzake de bestrijding van de georganiseerde criminaliteit. De resultaten van deze onderzoeken worden hier kort weergegeven.

Het evaluatierapport met betrekking tot Nederland is gepubliceerd op 18 augustus 1999.<sup>154</sup> Het feitelijke onderzoek is uitgevoerd in september 1998, hetgeen betekent dat de evaluatie heeft plaatsgevonden voordat het Gemeenschappelijk optreden witwassen – op 8 december 1998 – tot stand was gekomen. In die zin kan aan de hand van het evaluatierapport geen uitspraak worden gedaan over de naleving van het Gemeenschappelijk optreden witwassen. Wel kan aan

---

153. Nelen & Sabee (1998), p. 215-228.

154. Raadsdocument 10595/99 CRIMORG 124. Zie ook raadsdocument 10972/2/99 REV 2 CRIMORG 131.

het rapport worden beschouwd als een 'nulmeting', omdat het de situatie weergeeft vlak voorafgaand aan de totstandkoming van het Gemeenschappelijk optreden.

In het evaluatierapport wordt vooropgesteld dat halverwege de jaren negentig in Nederland veel vooruitgang is geboekt op het terrein van de internationale samenwerking. De Nederlandse situatie zoals deze in september 1998 is bestudeerd, is naar het oordeel van het evaluatieteam gunstig te noemen. Niettemin wordt er een aantal aanbevelingen aan Nederland gedaan. Deze aanbevelingen laten niet alleen zien waar verbeteringen mogelijk waren, maar tegelijkertijd ook waar nog zwakke plekken bestonden. Er wordt in het evaluatierapport onder andere aandacht gevraagd voor de volgende zaken.

- Het vermijden van vertragen bij het afwikkelen van rechtshulpverzoeken.
- Het verzorgen van betere procedures voor de afwikkeling van rechtshulpverzoeken, met als doel het bespoedigen van een ongecompliceerde en snelle afwikkeling van die verzoeken.
- Het voorzien in meer capaciteit voor de afwikkeling van rechtshulpverzoeken, ook op het terrein van ondersteuning en assistentie van leden van het openbaar ministerie en de zittende magistratuur.
- Het bevorderen van opleidingen en trainingen, evenals van specialisatie op het terrein van de internationale samenwerking.
- Het bevorderen van het aannemen van een meer proactieve houding ten aanzien van de wederzijdse rechtshulp bij leden van het openbaar ministerie en de zittende magistratuur.
- Het bevorderen van deelname aan internationale programma's zoals Falcone en Grotius.
- Het voorzien in een betere aansluiting van de verschillende relevante informatiesystemen.
- Het voorzien in betere mogelijkheden van informatievergaring ten aanzien inkomende en uitgaande rechtshulpverzoeken.

Specifiek ten aanzien van het opsporen en in beslag nemen van vermogensbestanddelen wordt in het rapport opgemerkt dat er meer nadruk moet worden gelegd op de naleving van de bestaande verdragsverplichtingen. Blijkens de toelichting op deze aanbeveling is bij het in Nederland afgelegde werkbezoek van de evaluatiecommissie een drietal knelpunten naar voren gekomen.

- Er blijkt geen eenduidig antwoord te kunnen worden gegeven op de vraag of het mogelijk is een rechtshulpverzoek in te dienen dat ertoe strekt onderzoek te verrichten naar het aanhouden van een tegoed bij enige bank in Nederland door een bepaald persoon. Sommige respondenten achten de uitvoering juridisch niet toelaatbaar, terwijl anderen ten aanzien van die uitvoering belangrijke praktische knelpunten waarnemen.
- De afwikkeling van een rechtshulpverzoek in ontnemingszaken geschiedt minder efficiënt dan in 'gewone' strafzaken. De procedure voor beslaglegging op verzoek van een buitenlandse staat is omslachtig en duurt (daardoor) te lang.
- In de praktijk worden, hoewel men daartoe niet verplicht is, urgente rechtshulpverzoeken ter zake van inbeslagneming door het openbaar ministerie niet uitgevoerd voordat er toestemming daartoe is gegeven door het ministerie van Justitie. Dit is mogelijk in strijd met art. 11

en 24 lid 2 van het Verdrag inzake het witwassen, de opsporing, de inbeslagneming en de confiscatie van opbrengsten van misdrijven.

Overziet men de signalering van knelpunten en de aanbevelingen in het evaluatierapport dan valt nog op dat er nauwelijks kritiek wordt geuit op de Nederlandse *wetgeving*.<sup>155</sup> De zwakke plekken van de internationale samenwerking blijken vrijwel geheel betrekking te hebben op de *uitvoeringspraktijk*. Inachtneming van de in het Gemeenschappelijk optreden witwassen genoemde uitgangspunten en normen zou tot een verbetering van die uitvoeringspraktijk moeten kunnen leiden.

Naar aanleiding van aanbeveling 21 van het eindverslag zijn alle lidstaten verzocht te beschrijven welke maatregelen er zijn getroffen naar aanleiding van de evaluatie van de desbetreffende lidstaat. De reactie van de Nederlandse regering is kenbaar uit een raadsdocument van 22 januari 2003.<sup>156</sup> In deze reactie worden verschillende knelpunten besproken en wordt aangegeven op welke wijze deze zijn ondervangen. De algemene strekking van de reactie van de Nederlandse regering is dat diverse – soms juridische maar hoofdzakelijk praktische – knelpunten zijn of worden weggenomen<sup>157</sup> en dat er initiatieven zijn ondernomen om de efficiëntie van de internationale samenwerking te verhogen. Genoemd worden onder andere de oprichting van de IRC's alsmede de ontwikkeling van het registratiesysteem LURIS. Met betrekking tot de beoogde doorlooptermijnen voor rechtshulpverzoeken wordt opgemerkt dat in LURIS wordt uitgegaan van een termijn van twee dan wel drie maanden, afhankelijk van het feit of er dwangmiddelen moeten worden ingezet. Voorzover er sprake is van vertraging door het instellen van rechtsmiddelen,<sup>158</sup> merkt de regering op dat zij niet voornemens is de beroepsmogelijkheden te beperken omdat er bezwaren bestaan tegen een beperking van de rechtsbescherming en de beroepsmogelijkheden in de praktijk niet tot veel vertraging blijken te leiden.<sup>159</sup>

---

155. Zo worden er vraagtekens geplaatst bij het feit dat toentertijd de rechter-commissaris niet zelfstandig – dat wil zeggen: niet zonder verlof van de rechtbank – bevoegd was tot het houden van een huiszoeking. Ook het (toen nog) ontbreken van een zelfstandige strafbaarstelling van witwassen ontmoet kritiek. Onder de huidige wetgeving bestaan deze obstakels niet meer.

156. Raadsdocument 5155/03 ADD 5 CRIMORG 2.

157. Maar niet alle. Zo wordt met betrekking tot de aanbeveling in het evaluatieverslag om het vereiste dat de rechter-commissaris bij het begin en het einde van de huiszoeking (thans: doorzoeking) aanwezig is, te laten vallen, niet gevolgd omdat dit vereiste een wezenlijk onderdeel uitmaakt van het Nederlandse strafvorderlijke systeem. Zie raadsdocument 5155/03 ADD 5 CRIMORG 2, p. 4.

158. Tegen de beslissing van de rechtbank om verlof te verlenen tot de afgifte van in beslag genomen stukken van overtuiging staat op grond van art. 552p lid 4 jo. 552d lid 2 Sv beroep in cassatie open.

159. Tegen de achtergrond van dit laatste argument wekt het verbazing dat in het wetsvoorstel ter implementatie van het kaderbesluit bevrozing voorwerpen of bewijsstukken ervoor is gekozen om geen cassatieberoep open te stellen bij beklag tegen inbeslagneming op grond van een bevrozingsbevel. Voor deze uitsluiting voert de minister juist aan dat het instellen van cassatieberoep kan leiden tot ernstige vertraging bij de overdracht van voorwerpen of bewijsstukken. Daar komt bij dat de bevrozing lang niet altijd tot overdracht hoeft te leiden. Er kan ook een overdracht van de tenuitvoerlegging volgen. In dat geval is het tijdsverloop tengevolge van een cassatieberoep niet hinderlijk. Zie hierover nader Borgers (2005).

## 5.2. Legislatieve ontwikkelingen

Enkele legislatieve ontwikkelingen behoeven op deze plaats bespreking. Het betreft de implementatie van het kaderbesluit witwassen, het kaderbesluit bevrozing voorwerpen of bewijsstukken en het Protocol bij de Overeenkomst de Overeenkomst betreffende de wederzijdse rechtshulp in strafzaken tussen de lidstaten van de Europese Unie. Het besproken ontwerp-kaderbesluit heeft om voor de hand liggende redenen nog niet geleid tot implementatievoorstellen,<sup>160</sup> terwijl de uitvoering van de op grond van het Gemeenschappelijk optreden witwassen bestaande verplichtingen hiervoor reeds zijn besproken.

Over de implementatie van het kaderbesluit witwassen kunnen we betrekkelijk kort zijn. Zoals reeds in § 2.2 aan de orde is gekomen, heeft de Commissie reeds onderzoek gedaan naar de naleving van dit kaderbesluit.<sup>161</sup> Daarbij is gebleken dat de Nederlandse regering niet heeft aangegeven welke omzettingbepaling is gehanteerd met betrekking tot de verplichting om alle maatregelen te treffen die nodig zijn om alle verzoeken van andere lidstaten met betrekking tot identificatie, opsporing, bevrozing, inbeslagneming en confiscatie van vermogensbestanddelen met dezelfde prioriteit te behandelen als soortgelijke maatregelen in binnenlandse procedures. Uit verschillende raadsdocumenten blijkt dat de lidstaten dit voorschrift plegen uit te voeren door middel van administratieve maatregelen. Er zijn (nog)<sup>162</sup> geen officiële documenten voorhanden waaruit blijkt in hoeverre Nederland dergelijke administratieve maatregelen heeft getroffen, al kan men zich afvragen of het hanteren doorlooptermijnen van twee of drie maanden, zoals die in de in § 5.1 besproken reactie van de Nederlandse regering worden genoemd (en voor zover die termijnen in de praktijk al worden gehaald), recht doet aan de betreffende verplichting uit het kaderbesluit witwassen.

Op 1 augustus 2005 is de wet ter implementatie van het kaderbesluit bevrozing voorwerpen of bewijsstukken in werking getreden.<sup>163</sup> De inhoud van deze nieuwe wet behoeft hier geen diepgaande bespreking. De wet houdt niet veel meer in dan een aanpassing – of beter gezegd: een uitbreiding – van het wetboek van strafvordering overeenkomstig de voorschriften van het kaderbesluit. Voor het onderhavige onderzoek zijn twee constatering van belang. Ten eerste, de wettelijke regeling belast de officier van justitie met de uitvoering van de (inkomende) bevrozingsbevelen, dat wil zeggen de erkenning van die bevelen en – behoudens weigering of op

---

160. Naar het ons voorkomt, is voor de uitvoering van het kaderbesluit confiscatie geen aanpassing van de Nederlandse wetgeving nodig, gelet op de ruime confiscatiemogelijkheden die art. 36e leden 2 en 3 Sr bieden.

161. Voor zover het kaderbesluit noopt tot het voorzien in een zelfstandige strafbaarstelling van het witwassen en een minimum maximumstraf van vier jaar, voldoet Nederland aan die verplichting gelet op art. 420bis Sr.

162. Zoals in § 2.2 is aangegeven, wordt in de raadsdocumenten gesproken over het verstrekken van aanvullende informatie voor 31 december 2004.

163. Wet van 16 juni 2005, *Stb.* 310.

schorting is geboden – de tenuitvoerlegging daarvan (vgl. het voorgestelde art. 552II Sv).<sup>164</sup> Uit de toelichting blijkt dat in de praktijk de IRC's een belangrijke ondersteunende rol zullen spelen bij de ontvangst, registratie en afhandeling van de bevroezingsbevelen. Nadat door een IRC is gecontroleerd of het bevroezingsbevel aan de gestelde formaliteiten voldoet, wordt het bevel in handen gesteld van de aan het IRC verbonden officier van justitie of een andere officier van justitie. De IRC's zullen ook een rol spelen bij bevroezingsbevelen die vanuit Nederland naar andere lidstaten worden verzonden. De rol van de IRC's is overigens niet in de wet vastgelegd, omdat de IRC's als samenwerkingsverband tussen politie en justitie geen wettelijke status hebben.<sup>165</sup>

Ten tweede, in de wettelijke regeling wordt bepaald dat de officier van justitie 'onverwijld en zo mogelijk binnen 24 uur na ontvangst van het bevel' beslist over de erkenning en de tenuitvoerlegging van dat bevel (art. 552II lid 4). Een wettelijke termijn waarbinnen – voor zover er geen grond aanwezig is voor weigering of opschorting – de tenuitvoerlegging vervolgens moet zijn voltooid, ontbreekt. Art. 5 lid 1 van het kaderbesluit bevroezing voorwerpen of bewijsstukken schrijft echter voor dat de bevoegde rechterlijke autoriteiten van de tenuitvoerleggingsstaat de nodige maatregelen treffen voor *onmiddellijke* tenuitvoerlegging van het bevroezingsbevel op dezelfde wijze als met betrekking tot een door een autoriteit van de tenuitvoerleggingsstaat gegeven beslissing tot bevroezing. Opmerkelijk is dat in de wetsgeschiedenis geen aandacht wordt besteed aan de snelheid waarmee bevroezingsbevel ten uitvoer zullen worden gelegd, ook al is het niet strikt noodzakelijk is daartoe een wettelijk voorschrift in het leven te roepen. Het is onaannemelijk dat bijvoorbeeld een termijn van twee of drie maanden, zoals die in het kader van de in § 5.1 besproken evaluatie voor de verwerking van rechtshulpverzoeken is genoemd, in overeenstemming is met het kaderbesluit.

Op 1 juni 2004 is de wet in werking getreden waarmee uitvoering is gegeven aan het Protocol bij de Overeenkomst betreffende de wederzijdse rechtshulp in strafzaken tussen de lidstaten van de Europese Unie.<sup>166</sup> Deze wet heeft geleid tot het opnemen van een regeling voor het vorderen van gegevens van instellingen in de financiële sector (art. 126nc-nf Sv). In deze regeling worden diverse bevoegdheden gegeven op grond waarvan financiële instellingen verplicht kunnen worden identificerende gegevens, opgeslagen of vastgelegde gegevens en toekomstige

---

164. Op grond van het voorgestelde art. 552nn lid 1 Sv kan de tenuitvoerlegging van het bevel tot inbeslagneming ook geschieden in opdracht van de rechter-commissaris. Hoewel deze bepaling aansluit bij de zelfstandige beslagbevoegdheid van de rechter-commissaris ex art. 104 lid 1 Sv, komt het gelet op de centrale positie van de officier van justitie in de voorgestelde wettelijke regeling onwaarschijnlijk voor dat de rechter-commissaris bij de uitvoering van bevroezingsbevelen een rol van betekenis zal spelen. Vgl. over de centrale positie van de officier van justitie *Kamerstukken II* 2004/05, 29 845, nr. 3, p. 9-10 (MvT). Iets anders is dat de aanwezigheid van de rechter-commissaris bij de inbeslagneming geboden kan zijn op grond van de door de beslissingsstaat aangegeven vormvereisten. Zie art. 552nn lid 2 Sv, en *Kamerstukken II* 2004/05, 29 845, nr. 3, p. 16 (MvT).

165. *Kamerstukken II* 2004/04, 29 845, nr. 3, p. 7-8 (MvT).

166. Wet van 18 maart 2004, *Stb.* 109. Deze wet is nadien vervangen door de wet van 16 juli 2005, *Stb.* 390.

gegevens te verstrekken. Deze bevoegdheden kunnen ook worden aangewend op basis van een rechtshulpverzoek.<sup>167</sup>

Voor het onderhavige onderzoek is één aandachtspunt van belang. In het kader van de in § 5.1 besproken evaluatie is naar voren gebracht dat het onduidelijk is of het mogelijk is (adequaat) onderzoek te verrichten naar het aanhouden van een tegoed bij enige bank in Nederland door een bepaald persoon. Art. 1 lid 1 van het Protocol verplicht de lidstaten naar aanleiding van een rechtshulpverzoek dergelijk onderzoek te kunnen verrichten. In de regeling van het vorderen van gegevens van instellingen in de financiële sector is aan deze verplichting uitvoering gegeven met de bevoegdheid om bij financiële instellingen identificerende gegevens op te vragen (art. 126nc Sv). Op grond van die bevoegdheid kan onder andere worden gevraagd of een bepaald persoon een rekening aanhoudt bij de betreffende instelling.<sup>168</sup> Daarmee is duidelijk dat het mogelijk is om onderzoek te verrichten naar het aanhouden van een tegoed bij enige bank in Nederland door een bepaald persoon. Wel past hier de praktische kanttekening dat, indien er geen aanwijzingen voorhanden zijn bij welke bank een rekening wordt aangehouden, de met het onderzoek belaste opsporingsambtenaar bij allerlei financiële instellingen navraag zal moeten doen.

---

167. Denkbaar is overigens ook dat op basis van art. 13 lid 1 WOTS een strafrechtelijk financieel onderzoek wordt geopend en er vervolgens toepassing wordt gegeven aan art. 126a lid 1 Sv. Vgl. ook *Kamerstukken II* 2002/03, 28 353, nr. 6, p. 4 (NnavV).

168. Vgl. *Kamerstukken II* 2001/02, 28 353, nr. 3, p. 10 (MvT).



## Bijlage 7

### **Overzicht van informatiebronnen van politie en justitie met betrekking tot internationale samenwerking bij ontneming**

Politie en justitie maken bij het voorbereiden van internationale ontnemingsmaatregelen gebruik van diverse informatiebronnen. Deze informatiebronnen zijn hieronder beknopt weergegeven.

#### *Nederlandse informatiebronnen*

##### *BOOM*

Het BOOM is de belangrijkste en meest actuele informatiebron met betrekking tot justitiële aspecten van de ontnemingspraktijk. Het BOOM fungeert als vraagbaak voor politie- en justitiemedewerkers en geeft een aantal publicaties uit:

- BOOM-nieuws  
Deze periodieke nieuwsbrief is bedoeld voor intern gebruik binnen het Openbaar Ministerie en de politie. In de nieuwsbrief zijn artikelen opgenomen die ingaan op achtergronden en actualiteiten, zoals recente casus en jurisprudentie.
- JOW  
De CD-rom JOW (Jurisprudentie OntnemingsWetgeving) bevat en ordent relevante jurisprudentie.
- Handleiding ontnemingswetgeving

##### *Politie Kennis Net*

In januari 2000 is Politie Kennis Net (PKN), een samenwerkingsverband van de politiekorpsen, de Politieacademie en partnerorganisaties (KMAR, BOD, Ministerie van Justitie, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties), opgericht als landelijk netwerk waarin politieke vak-kennis wordt geordend en beschikbaar gemaakt. Het PKN is een onderdeel van het Politie Onderwijs- en Kenniscentrum (LSOP). Er zijn drie functionaliteiten: kennis, discussie en studie. Kennis betreft niet alleen gedocumenteerde kennis uit leerboeken en opleidingsmodules, maar vooral ook praktische kennis die politiemensen, zowel specialisten als generalisten, dagelijks opdoen. Aangeleverde kennis wordt gemodelleerd en door expertgroepen gevalideerd. Het PKN biedt on-line discussiefaciliteiten in de vorm van open en besloten conferenties en er zijn diverse nieuwsbrieven, vakbladen en magazines te vinden zoals *Cops@cyperspace*, *Verkeers-knooppunt*, het *Algemeen Politieblad* en het *Recherche Magazine*. De intranetsite is toeganke-



lijk voor politiekorpsen en opsporingsdiensten en een gedeelte van het Openbaar Ministerie.<sup>169</sup> Bepaalde onderdelen van het PKN zijn alleen toegankelijk indien men hiervoor geautoriseerd is.

Het PKN biedt veel informatie over het domein financieel rechercheren. Hierin zijn de volgende onderwerpen opgenomen: betalingsverkeer, conservatoir beslag, creditcards, effecten, eigendomsverhoudingen, financiële derivaten, kredietverlening, lease, moneytransfers, ontneming algemeen, rechercheren bij financiële instellingen, banken en creditcardmaatschappijen, Strafrechtelijk Financieel Onderzoek, spaarrekeningen, treasury, trust, undergroundbanking en witwassen. Voor elk onderwerp is zowel algemene als landspecifieke informatie (uit de landenbank) beschikbaar. Via het PKN is ook de website van het Financieel Expertise Platform Politie (FEPP-WEB) te bereiken en kan informatie uit de landenbank van de FIOD-ECD worden ingezien. Op FEPP-WEB zijn notulen van vergaderingen, contactgegevens van de expertgroep en presentaties van lezingen en themadagen over financieel rechercheren terug te vinden. In de landenbank van de FIOD-ECD zijn onder andere reisverslagen opgenomen. Deze zijn niet volgens een vast stramien opgebouwd en gaan in op onderwerpen die uiteenlopen van tips voor eetgelegenheden tot de bejegening van de rechterlijke macht ter plaatse.

#### *Omtranet*

Omtranet is het intranet van het Openbaar Ministerie en enkele daar onder ressorterende instellingen. Omtranet kent zowel landelijke als lokale onderdelen. Omtranet is sinds 2000 in gebruik en fungeert op het moment voornamelijk als communicatiemiddel. Het is de bedoeling dat het Omtranet in 2005 steeds meer als kennisdienst gaat fungeren. De rubriek 'ontneming' wordt gevuld door het BOOM. Alle werkplekken bij het Openbaar Ministerie zijn geautoriseerd voor Omtranet. Hieronder valt ook de Rijksrecherche.

#### *Boeken*

Er bestaan verschillende (hand- of leer)boeken die bedoeld zijn om de verschillende instanties die met ontneming te maken hebben, inzicht te verschaffen in hun eigen en elkaars taken en de wettelijke kaders waarbinnen deze taken moeten worden vervuld.

- Handboek beslag en ontneming

Het *Handboek beslag en ontneming voor opsporingsinstanties, arrondissementsparketten en bewaarders* van D. Goudart is in 1993 verschenen en in 1997 herzien. Het boek is een uitgave van het Ministerie van Justitie, Directie Rechtspleging en bevat een globale beschrijving van de ontnemingsprocedure en rollen en richtlijnen voor verschillende partijen.

- Leerboek ontneming

In 1999 verscheen van de hand van Jan Ruis het *Leerboek ontneming*. Ruis was verbonden aan de recherschool Zutphen en het leerboek is uitgegeven door Koninklijke Vermande, in samenwerking met LSOP, Instituut voor Criminaliteitsbeheersing en Recherchekunde. Er wordt met name ingegaan op opsporing in het kader van ontneming.

---

169. Medewerkers van het Openbaar Ministerie hebben tot op heden slechts op een beperkt aantal 'gedoogplekken' toegang tot PKN. Aan een bredere en formele autorisatie wordt gewerkt.

- Leerboek Ontneming niveau 4  
In het *Leerboek ontneming* van R. Joppe van de Politieacademie is alle in 2004 actuele kennis, relevant voor opsporingsambtenaren, bijeen gebracht. Het boek bevat praktijkvoorbeelden die wetgeving, jurisprudentie, richtlijnen en hulpmiddelen illustreren.
- Praktijkboek ontneming  
Het *Praktijkboek ontneming van het wederrechtelijk verkregen voordeel* van H. G. Punt uit 2003 behandelt zowel de strafrechtelijk als strafvorderlijke en civielrechtelijk aspecten van ontneming. Per onderdeel wordt de geldende regelgeving behandeld.
- Specifieke onderzoeken en bijzondere opsporingsbevoegdheden  
Het boek *Specifieke onderzoeken en bijzondere opsporingsbevoegdheden* uit 2004 maakt deel uit van de reeks Kernuitgaven opsporingsbeleid. In het eerste deel wordt ingegaan op het Strafrechtelijk Financieel Onderzoek en de systematiek achter en bevoegdheden rondom ontneming.

Voor zaken waarbij de ontneming een internationaal karakter heeft, wordt geregeld een beroep gedaan op:

- *Internationaal Juridisch Handboek Witwassen en Voordeelsontneming* (2001). Bron: KLPD/NRI/KFR, diverse auteurs.  
Het handboek beoogt op het gebied van internationale samenwerking inzicht te geven in hoe bepaalde zaken op het gebied van witwassen en voordeelsontneming, zoals bijvoorbeeld strafbaarstelling of huiszoeking, in een land geregeld zijn. Initiatiefnemer Peter Speekenbrink heeft in nauwe samenwerking met Europol aan het boek gewerkt. Het is in Nederland beschikbaar en wordt daarnaast via Europol binnen de Europese Unie uitgebracht.
- *Nederland als verzoekende staat bij de wederzijdse rechtshulp in strafzaken: achtergronden, grenzen en mogelijkheden*. Auteurs: Koers en De Haardt (2001).

#### *Informatiebronnen van internationale organisaties*

Een aantal Europese of internationale organisaties stelt expertise en informatie beschikbaar op het gebied van internationaal financieel onderzoek.

#### *Europol/Interpol*

Europol en Interpol zijn bedoeld om internationale politiële samenwerking te ondersteunen. Europol ontwikkelt hiertoe bijvoorbeeld een Europol Informatiesysteem en beheert een groot aantal databanken waarop in het kader van politieonderzoek analyses kunnen worden uitgevoerd. Binnen Europol is sinds kort het zogeheten *Criminal Assets Seizure Centre* actief. Deze eenheid beoogt de lidstaten te helpen bij het lokaliseren van vermogensbestanddelen buiten de landsgrenzen, met het oog op de bevrozing daarvan. Verder ondersteunt het centrum onderzoeken van de lidstaten en kan het assistentie verlenen aan gemeenschappelijke onderzoeksteams. Interpol is primair een wereldwijd politieel informatie-uitwisselingmedium. De drie kern-

diensten die Interpol levert zijn (i) een wereldwijd politiecommunicatiesysteem; (ii) criminele databases en analytische diensten; en (iii) proactieve ondersteuning bij politieoperaties.

#### *Eurojust / Europees Justitieel Netwerk*

Eurojust (2001) is een Europees netwerk van magistraten met bevoegdheden op het gebied van de coördinatie van opsporing en vervolging. Eurojust geeft in geval van ontnemingszaken met een grensoverschrijdend karakter – desgevraagd – gespecialiseerd juridisch advies aan wetshandhavende instanties. Het Europees Justitieel Netwerk (EJN) is in 1998 ontstaan met het doel een netwerk te vormen van ‘contactpunten’: intermediairs uit de praktijk van de internationale juridische samenwerking. Daarnaast faciliteert het EJN de ontnemingspraktijk door informatie te verzamelen en beschikbaar te stellen.

##### – Atlas

Atlas is een digitaal instrument om te achterhalen bij welke autoriteit in de aangezochte staat een rechtshulpverzoek moet worden ingediend en welke (juridische) mogelijkheden de aangezochte staat biedt met betrekking tot het bevriezen en/of confisceren van voorwerpen en tegoeden.

##### – Fiches Belges<sup>170</sup>

De Fiches Belges bevatten beknopte wettelijke en praktische informatie over 42 opsporingsmaatregelen in elke lidstaat van de Europese Unie. Per maatregel is een structuur uitgewerkt waarin informatie kan worden opgenomen over onder meer de wettelijke reikwijdte van de maatregel, de betrokken autoriteit, de termijn van geldigheid van de maatregel, strafbare feiten waarop de maatregel betrekking heeft en de gegevens waarover de aangezochte staat dient te beschikken om een rechtshulpverzoek ten uitvoer te leggen.

##### – SOLON

SOLON is een internetapplicatie waarmee gezocht kan worden naar het equivalent van een juridisch begrip in een andere taal.

Voor internationale instrumenten linkt de website van het EJN door naar het onderdeel ‘Police and Judicial Cooperation’ (PJC) van de Raad van de Europese Unie. Hierop zijn Europese rechtsinstrumenten, verdragen, werkprogramma's, financieringsprogramma's, conventies, protocollen, et cetera opgenomen. Daarnaast biedt de website de mogelijkheid tot het uitdraaien van een standaard internationaal rechtshulpverzoek.

#### *European Police Learning Net*

Het European Police Learning Net (EPLN) is een elektronisch netwerk dat via de website van de Europese politieacademie: CEPOL ([www.cepole.net](http://www.cepole.net)) te bereiken is. CEPOL is een netwerk van Europese politiescholen dat de ontwikkeling van een Europese aanpak van grensover-

---

170. De respondent van het EJN geeft aan dat de Fiches Belges de zogenaamde ‘gebruikersvriendelijke gidsen’ vormen waar in het ‘Gemeenschappelijk optreden witwassen’ uit 1998 naar wordt verwezen. Het initiatief tot de Fiches Belges is inderdaad in die context genomen, maar in de praktijk fungeert het instrument niet als ‘gebruikersvriendelijke gids’ en wordt het – zo blijkt uit rondvraag in het netwerk van CARIN – ook niet of nauwelijks als zodanig gezien en gebruikt.

schrijdende criminaliteit en handhaving van de rechtsorde ondersteunt. Het EPLN bestaat uit drie onderdelen: kennis, discussie en studie. De kennis- en discussiemodules zijn reeds in gebruik en bestemd voor beleidsmakers, onderzoekers, medewerkers van politieacademies, hoger management en comités voor internationale politiesamenwerking. Toegang wordt verleend na goedkeuring door de nationale coördinator. Het backoffice van de EPLN bevindt zich bij de Nederlandse politieacademie in Apeldoorn.

#### *European Police Association*

De European Police Association (EPA) is een niet-politieke organisatie die in 1995 is opgericht. Meer dan 1000 politiefunctionarissen van de 25 landen van de Europese Unie zijn er in verenigd, evenals leden van de beveiligingsdiensten van de Europese Unie en de NAVO. De doelstellingen van de EPA zijn (i) het stimuleren van de uitwisseling van informatie en ervaringen tussen politiefunctionarissen; (ii) het verstrekken van informatie over de vooruitgang die geboekt wordt door organisaties en Europese werkgroepen op het gebied van veiligheid; (iii) het organiseren van en participeren in conferenties en seminars en evenementen die de politie en burgers samenbrengen; en (iv) het stimuleren van een open houding en een Europese politiecultuur. Elke Europees land wordt vertegenwoordigd door een nationale afdeling of vertegenwoordiger(s). Het kantoor is gevestigd in Brussel. De European Police Association levert geen expliciete bijdrage aan de opbouw van kennis en ervaring met betrekking tot internationale samenwerking bij ontneming.

#### *Police International.com*

Op de website [www.policeinternational.com](http://www.policeinternational.com) is informatie samengebracht over politie- en justitieorganisaties over de hele wereld. Het doel van de website is het 'linken' van de 'handhavingsgemeenschap'. Voor ruim 70 landen zijn links naar politie- en justitiediensten opgenomen. Deze informatiebron fungeert als een soort van 'portal', maar levert op zichzelf geen bijdrage aan de uitwisseling van expertise met betrekking tot internationale samenwerking bij ontneming.

#### *UNCJIN: United Nations Crime and Justice Information Network*

Het United Nations Crime and Justice Information Network UNCJIN bestaat sinds 1986 en is een elektronische bron van de werkzaamheden van het United Nations Centre for International Crime Prevention te Wenen. Er zijn links te vinden naar:

- The World Factbook of Criminal Justice Systems.
- De Country Studies Series van de Library of Congress.  
Deze landenstudies beschrijven en analyseren de historische, sociale, economische en politieke achtergronden van de nationale veiligheidssystemen en -organisaties.
- De verschillende instituten ter wereld betrokken bij het United Nations Crime Prevention and Criminal Justice Programme Network.

Deze informatiebron fungeert eveneens als 'portal' en bevat algemene achtergrondinformatie, maar levert op zichzelf geen bijdrage aan de uitwisseling van expertise met betrekking tot internationale samenwerking bij ontneming.

### *Financial Action Task Force (FATF)*

De FATF is een onafhankelijke, intergouvernementele organisatie die tot doel heeft nationaal en internationaal beleid gericht op het tegengaan van witwassen en het financieren van terrorisme te ontwikkelen en promoten (zie ook bijlage 5, § 3). Het FATF is hiertoe in 1989 opgezet. Het moet de politieke wil genereren om legislatieve en procedurele veranderingen door te voeren. Hiertoe zijn in 1990 40 aanbevelingen gepubliceerd die in 1996 en 2003 herzien zijn. Informatief voor de uitvoeringspraktijk zijn met name de evaluaties van de confiscatiepraktijk in de FATF-lidstaten en de jaarlijkse FATF typologieën waarbij experts uit de verschillende landen informatie uitwisselen over witwaspraktijken om trends te analyseren en effectieve maatregelen te ontwikkelen. Deze bron levert informatie over de bestrijding van witwaspraktijken, onder andere door middel van (internationale) ontneming, maar het accent ligt niet op internationale samenwerking en niet op ontneming als zodanig.